

2022
N 2 (60)

ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА
LEGAL SCIENCE AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE
YURIDICHESKAYA NAUKA I PRAVOOKHRANITEL'NAYA PRAKTIKA

16+

Научно-практический журнал.
Учрежден Тюменским институтом повышения
квалификации сотрудников МВД России.
Издается с 2006 г. Выходит ежеквартально

Scientific and Practical Journal. Established
by Tyumen Advanced Training Institute of the
Ministry of the Interior of the Russian Federation.
Published since 2006. Issued quarterly

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

EDITORIAL BOARD

Председатель

Chairman

ИОГОЛЕВИЧ В.А.,
кандидат технических наук, доцент,
заслуженный работник высшей школы
Российской Федерации,
Тюменский институт повышения
квалификации сотрудников МВД России

IOGLEVICH V.A.,
Candidate of Technical Sciences, Associate
Professor, Honoured worker of higher education
of the Russian Federation, Tyumen Advanced
Training Institute of the Ministry of the Interior
of the Russian Federation

Главный редактор

Chief Editor

ВАНЮШИН Я.Л.,
кандидат юридических наук, доцент,
Тюменский институт повышения
квалификации сотрудников МВД России

VANUSHIN Ya.L.,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Tyumen Advanced Training Institute
of the Ministry of the Interior
of the Russian Federation

Ответственный редактор

Executive Editor

ЧЕРНОВА С.С.,
кандидат юридических наук,
Тюменский институт повышения
квалификации сотрудников МВД России

CHERNOVA S.S.,
Candidate of Legal Sciences,
Tyumen Advanced Training Institute
of the Ministry of the Interior
of the Russian Federation

Члены редакционной коллегии:

Members of the editorial board:

АЛЕКСАНДРОВ А.С.,
доктор юридических наук, профессор,
Нижегородская академия МВД России

ALEKSANDROV A.S.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Nizhny Novgorod Academy of the Ministry
of the Interior of the Russian Federation

БАРАНОВ В.М.,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
Нижегородская академия МВД России

BARANOV V.M.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Honoured worker of science
of the Russian Federation,
Nizhny Novgorod Academy of the Ministry
of the Interior of the Russian Federation

БЕЗРУКОВ А.В.,
доктор юридических наук, доцент,
Академия управления МВД России

BEZRUKOV A.V.,
Doctor of Legal Sciences, Associate Professor,
Academy of Management of the Ministry
of the Interior of the Russian Federation

ГАНАИМ Х.,
LLD, профессор,
Хайфский университет,
Израиль

GHANAYIM Kh.,
LLD, Professor, University of Haifa
(Israel)

ГЕРАСИМЕНКО Ю.В.,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
Уполномоченный по защите прав
предпринимателей в Омской области

GERASIMENKO Yu.V.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Honoured Lawyer of the Russian Federation,
Commissioner for the Protection of the Rights
of Entrepreneurs in the Omsk region

ГРЕЧКИНА О.В.,
доктор юридических наук, профессор,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации

GRECHKINA O.V.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
The Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration

ГРИШКО А.Я.,
доктор юридических наук, профессор,
Рязанский государственный
университет им. С.А. Есенина

GRISHKO A.Ya.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Ryazan State University named for S. Yesenin

ИЛЬЯШЕНКО А.Н.,
доктор юридических наук, профессор,
Кубанский государственный университет

IL'YASHENKO A.N.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Kuban State University

КОЗАЧЕНКО И.Я.,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
Уральский государственный
юридический университет им. В.Ф. Яковлева

KOZACHENKO I.Ya.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Honoured worker of science
of the Russian Federation,
Ural State Law University

КОМИССАРОВА Е.Г.,
доктор юридических наук, профессор,
Пермский государственный национальный
исследовательский университет

KOMISSAROVA E.G.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Perm State National Research University

ЛИПИНСКИЙ Д.А.,
доктор юридических наук, профессор,
Тольяттинский государственный университет

LIPINSKIY D.A.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Togliatti State University

МАЙОРОВ В.И.,
доктор юридических наук, профессор,
Тюменский институт повышения
квалификации сотрудников МВД России

MAYOROV V.I.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Tyumen Advanced Training Institute
of the Ministry of the Interior
of the Russian Federation

МАЛЬКО А.В.,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
Поволжский институт (филиал)
Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России)
в г. Саратове

MAL'KO A.V.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Honoured worker of science
of the Russian Federation,
Volga Region Institute (branch) of the All-Russian
State University of Justice (Russian Law Academy
of the Ministry of Justice of Russia) in Saratov

СЕРГЕЕВ А.Б.,
доктор юридических наук, профессор,
Челябинский государственный университет

SERGEEV A.B.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Chelyabinsk State University

СУМАЧЕВ А.В.,
доктор юридических наук, профессор,
Тюменский институт повышения
квалификации сотрудников МВД России

SUMACHEV A.V.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Tyumen Advanced Training Institute
of the Ministry of the Interior
of the Russian Federation

ШАРАПОВ Р.Д.,
доктор юридических наук, профессор,
Санкт-Петербургский юридический
институт (филиал)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

SHARAPOV R.D.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
St. Petersburg Law Institute (Branch)
of the University of Prosecutor's Office
of the Russian Federation

ШРУБ М.П.,
кандидат юридических наук, доцент,
Институт повышения квалификации
и переподготовки Следственного комитета
Республики Беларусь

SHRUB M.P.,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Institute for Advanced Training and Retraining
of the Investigative Committee of the Republic
of Belarus (Belarus)

ЮЗИХАНОВА Э.Г.,
доктор юридических наук, профессор,
Санкт-Петербургский
университет МВД России

YUZIKHANOVA E.G.,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
St. Petersburg University of the Ministry
of the Interior of the Russian Federation

**Ответственность за содержание
материалов несут авторы статей.**

**Мнение редакции журнала может
не совпадать с точкой зрения
авторов публикаций.**

**Включен в Перечень российских рецензируемых
научных журналов и изданий (2015)**

**Included in the list of the Russian reviewed scientific
journals (2015)**

Партнеры:
Международная ассоциация содействия правосудию;
Российская криминологическая ассоциация

Partners:
International Union of Assistance to Justice;
Russian Association for Criminology

Адрес редакции, издателя и типографии:
625049, г. Тюмень, Тюменская область,
ул. Амурская, 75.

**Address of the Editorial Board, Publisher
and Printing House:** Amurskaya str. 75, Tyumen,
Tyumen region, 625049, Russia.

<http://www.naukatipk.ru>; +7 3452 598 484; naukatui@mail.ru

ISSN 1998-6963

**Подписной индекс в Объединенном каталоге
«Пресса России»: 81271**

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации
ПИ N ФС77-79556 от 07.12.2020 г.

Редакторы: Е.В. Карнаухова, Е.А. Пыжова.

Технический редактор Е.К. Булатова.

Перевод на английский язык: Ю.А. Никонова.

Подписано в печать 07.06.2022. Дата выхода в свет 09.06.2022

Формат 60x84/8. Усл. п. л. 12. Уч.-изд. л. 11.

Тираж 300 экз. Заказ N 026. Цена свободная.

© ФГКУ ДПО «ТИПК МВД России», 2022.



СОДЕРЖАНИЕ

CONTENTS

Раздел 1. Охрана и защита прав человека

ШАТИЛОВИЧ С.Н., ЗАХАРЧУК С.Д.
Правовые и организационные средства
обеспечения законности в деятельности
сотрудников полиции, выполняющих
обязанности по содержанию, охране
и конвоированию подозреваемых
(обвиняемых) в совершении преступлений

6

Section 1. Human rights protection

SHATILOVICH S.N., ZAKHARCHUK S.D.
Legal and organizational means of
ensuring the legitimacy in the activities
of police officers, fulfilling the duties of
housing, protecting and convoying the
suspects (accused) in committing crimes

Раздел 2. Административное право и деликтология

ЛЕЩИНА Э.Л. Административно-правовая
природа мер обеспечения производства
по дисциплинарным делам

17

Section 2. Administrative law and delictology

LESHCHINA E.L. The administrative and legal
nature of the measures to secure
the proceedings on the disciplinary cases

НОВИЧКОВА Е.Е. Отдельные аспекты
стадии возбуждения дела
об административном правонарушении

26

NOVICHKOVA E.E. Particular aspects
of the stage of initiating a case
on an administrative offense

БАЙСАЛУЕВА Э.Ф. Проблемы исполнения
сотрудниками органов внутренних
дел административного ареста

34

BAISALUEVA E.F. Problems
of executing the administrative arrest
by law enforcement officers

Раздел 3. Уголовный закон

САБИТОВ Т.Р. Уголовная ответственность
за нарушение территориальной целостности
Российской Федерации (статья 280.2 УК РФ)

43

Section 3. Criminal law

SABITOV T.R. Criminal liability for violating
the territorial integrity of the Russian
Federation (Article 280.2 of the Criminal
Code of the Russian Federation)

Раздел 4. Уголовно- процессуальное обозрение

ЛАЗАРЕВА В.А. Перспективны ли предложения
о развитии уголовно-процессуального
законодательства? Заметки на полях диссертации

51

Section 4. Criminal procedural review

LAZAREVA V.A. Are the proposals on the
development of the criminal procedural
legislation promising? The thesis marginnotes

ВЛАСОВА С.В. Современная правовая
организация противодействия
преступлениям в сфере экономики

59

VLASOVA S.V. Modern legal
organization of countering the
crimes in economic sphere

ПОГОРЕЛЬСКИЙ А.А. Проблемы доказывания
при производстве дознания
в сокращенной форме

68

POGORELSKY A.A. Problems
of proving during conducting
the inquiry in a reduced form

Раздел 5. Совершенствование правоохранительной практики

СИБГАТУЛЛИН Ф.С., ЛЫСЕНКОВ С.Г.,
НИКОНОВ Д.А. Содержание, формы и методы
лицензионно-разрешительной работы как вида
правоприменительной деятельности войск
национальной гвардии Российской Федерации

80

Section 5. Improving law enforcement practice

SIBGATULLIN F.S., LYSENKOV S.G.,
NIKONOV D.A. Content, forms and
methods of the licensing and permitting
activities as a kind of law enforcement
activities of the troops of the National
Guard of the Russian Federation

**Раздел 6. Проблемы юридической науки
и правоохранительной практики:
взгляд молодых исследователей**

ФЕДУЛОВА А.Е. Электронные носители
информации в уголовном судопроизводстве

90

**Section 6. The problems of legal
science and law enforcement
practice: young researchers' view**

FEDULOVA A.E. Electronic data
carriers in the criminal proceedings

Раздел 7. Обзоры, рецензии, критика

БЕЗРУКОВ А.В. Правопорядок и конституционный
правопорядок: на пути к межотраслевым
исследованиям (рецензия на диссертацию
Х.Ю. Цвижбы «Конституционный
правопорядок в Республике Абхазия»)

101

Section 7. Reviews, critiques

BEZRUKOV A.V. Rule of law and
constitutional law and order: on the way
to intersectoral researches (review of the
thesis of Tsvizhba H.Yu. "Constitutional law
and order in the Republic of Abkhazia")

Раздел 1. Охрана и защита прав человека

Научная специальность: 12.00.11; 12.00.02 (5.1.2)

Правовые и организационные средства обеспечения законности в деятельности сотрудников полиции, выполняющих обязанности по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений

Сергей Николаевич Шатилович,

кандидат юридических наук, доцент, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации, Тюмень, Россия, shatisergei@yandex.ru

Сергей Дмитриевич Захарчук,

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации, Тюмень, Россия, sergey-zahar@mail.ru

Аннотация. В статье на основе изучения нормативных правовых актов Российской Федерации, судебной практики и специальной литературы анализируется категория законности и ее принципы, правовая концепция ограничения прав и свобод человека и гражданина сквозь призму прав и обязанностей сотрудников полиции, выделяются основные виды допускаемых ими нарушений. Сделан вывод о том, что законность в правоохранительной деятельности сотрудников полиции выступает своеобразным эталоном правового поведения, на который ориентируются остальные члены российского общества. Особое внимание уделяется вопросам предупреждения нарушений законности ограничения прав и свобод человека и гражданина в деятельности сотрудников полиции, выполняющих обязанности по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений. Формулируются предложения, направленные на совершенствование соответствующей правоприменительной практики.

Ключевые слова: законность, средства обеспечения законности, конституционные права и свободы, ограничение прав и свобод, органы внутренних дел, полиция, охрана и конвоирование

Для цитирования: Шатилович С.Н., Захарчук С.Д. Правовые и организационные средства обеспечения законности в деятельности сотрудников полиции, выполняющих обязанности по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 6-16.

Legal and organizational means of ensuring the legitimacy in the activities of police officers, fulfilling the duties of housing, protecting and conveying the suspects (accused) in committing crimes

Sergei N. Shatilovich,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Tyumen, Russia, shatisergei@yandex.ru

Sergei D. Zakharchuk,

Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Tyumen, Russia, sergey-zahar@mail.ru

Abstract. Basing on studying the normative legal acts of the Russian Federation, judicial practice and special literature, the category of legitimacy and its principles, as well as the legal concept of restricting the rights and freedoms of man and citizen through the prism of the rights and duties of police officers are considered. The main types of violations committed by police officers are specified. It is concluded that the legitimacy in the police officers' law enforcement activities is regarded as a

standard of legal behavior that provides guidance to other members of the Russian society. Particular attention is paid to the issues of preventing the violations of the legitimacy of restricting human and civil rights and freedoms in the activities of the police officers who fulfill the duties of housing, protecting and conveying the suspects (accused) in committing crimes. Some proposals on improving the relevant law enforcement practice are formulated.

Keywords: legitimacy, means of ensuring the legitimacy, constitutional rights and freedoms, restriction of rights and freedoms, law enforcement bodies, police, security and convoy

For citation: Shatilovich S.N., Zakharchuk S.D. Legal and organizational means of ensuring the legitimacy in the activities of police officers, fulfilling the duties of housing, protecting and conveying the suspects (accused) in committing crimes // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 6-16.

Права и свободы личности призваны обеспечивать правоохранительные органы, прежде всего органы внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД), и в частности полиция. Именно полиция реализует положения главы 2 Конституции Российской Федерации, соблюдая и охраняя конституционные права и свободы человека и гражданина.

Кроме того, в соответствии с положениями нормативных правовых актов (ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ «О полиции»* (далее – ФЗ «О полиции»), п. 4 ч. 1 ст. 12, п. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»** (далее – ФЗ «О службе в ОВД») сотрудники ОВД при выполнении возложенных на них служебных обязанностей должны соблюдать права и законные интересы граждан. Более того, и во внеслужебное время сотрудники ОВД должны исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют содержание их профессиональной служебной деятельности.

Следует также отметить, что защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина выступает одним из предназначений полиции. При этом согласно п. 6.1 Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 26 июня 2020 г.

N 460, основные этические требования предписывают сотруднику полиции рассматривать защиту жизни, здоровья, прав, свобод, чести, личного достоинства и законных интересов граждан как высшую нравственную цель его служебной деятельности***.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел (в частности, полиции), свидетельствует, что основной задачей является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Остальные задачи выступают производными от основной, но в комплексе они направлены на обеспечение интересов общества и государства.

Согласно п. 14 ст. 12 ФЗ «О полиции» на полицию возложена обязанность содержать, охранять, конвоировать задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста.

А.Н. Мещеряков по этому поводу отмечает, что «с учетом статуса лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания, в отношении которых факт совершения преступления или причастности к нему не доказан, возникает опасность существенного ограничения и даже нарушения прав и свобод невиновных» [1, с. 90].

Следовательно, сотрудники полиции, выполняя указанную обязанность, должны действовать в соответствии с принципом законности и обеспечить соблюдение прав и свобод подозреваемых и обвиняемых.

*** Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

* Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. N 7. Ст. 900.

** Там же. 2011. N 49 (ч. 1). Ст. 7020.

В свою очередь, Л.Ф. Пертли справедливо отмечает: «Содержание под стражей осуществляется в соответствии с принципами законности, справедливости, презумпции невиновности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации и не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей (ст. 4 ФЗ о содержании под стражей)» [2, с. 17].

При этом от эффективного выполнения сотрудниками полиции обязанности по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых зависит и результативность деятельности иных правоохранительных органов, направленной на достижение интересов правосудия, поскольку сотрудниками полиции обеспечивается надежная изоляция подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Об этом свидетельствуют и статистические данные. Например, по данным сводных статистических сведений о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей, в 2021 году при рассмотрении федеральными судами уголовных дел в первой инстанции было удовлетворено 87 905 ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и 196 519 ходатайств о продлении срока содержания под стражей, в 2020 году соответственно 84 928 и 194 896, в 2019 году – 94 633 и 211 248, в 2018 году – 102 205 и 211 285*.

В современных условиях к уровню профессиональной подготовки сотрудников полиции, выполняющих задачи по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, предъявляются серьезные

требования. Отметим, что чрезвычайные происшествия, связанные с нарушением прав и свобод человека и гражданина (причинение смерти или вреда здоровью подозреваемых и обвиняемых, совершение ими побега), вызывают большой негативный резонанс в обществе.

При этом в научной литературе справедливо отмечается, что «в этих случаях происходит дискредитация как самого сотрудника ОВД, так и всей системы МВД России в целом, поскольку выявленные отдельные факты или тенденция в противозаконном поведении должностного лица указывают на несоответствие реальной деятельности сотрудников ОВД тем задачам, которые они призваны выполнять в соответствии с положениями ФЗ “О полиции”» [3, с. 33].

Следовательно, предупреждение указанных происшествий является первоочередной задачей деятельности ОВД в целом, но прежде всего деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых ОВД (далее – ИВС ОВД) и подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых.

Одной из главных отличительных особенностей деятельности сотрудников ОВД (полиции) является то, что в рамках выполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей они применяют меры принуждения, связанные с ограничением прав и свобод человека и гражданина. Однако при этом они не вправе выходить за пределы, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Например, в п. 4 ч. 3 ст. 4 ФЗ «О службе в ОВД» закреплено, что ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника ОВД допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства, а в ст. 6 ФЗ «О полиции» установлено, что полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом, а всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интере-

* Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018, 2019, 2020 и 2021 годы // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru>

сов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

Кроме того, каждый сотрудник ОВД обязан быть примером безупречного поведения как на службе, так и в быту (например, исполнять требования нормативных правовых актов, неукоснительно соблюдать установленные требования служебной дисциплины, соблюдать правила дорожного движения и водительской вежливости при управлении автомобилем или иным транспортным средством), а также осознавать, что своим неблагоприятным поступком может нанести ущерб не только своей репутации, но и авторитету ОВД, а также государственной власти. При этом законность в правоохранительной деятельности сотрудников полиции выступает своеобразным эталоном правового поведения, на который ориентируются остальные члены российского общества.

В связи с этим исследование вопросов гарантий законности ограничения прав и свобод подозреваемого и обвиняемого в деятельности сотрудников ОВД, выполняющих обязанности по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений, представляет как научный, так и практический интерес.

Следует отметить, что на современном этапе укрепление законности отнесено к числу национальных интересов Российской Федерации. Под законностью традиционно понимается соблюдение законов, положений, при котором жизнь общества охраняется законами [4, с. 203]. В научной литературе отмечается, что «наибольшее распространение получило понимание законности как требования о соблюдении и исполнении законов и подзаконных актов всеми субъектами правоотношений» [5, с. 4].

Отступление сотрудника ОВД при осуществлении своей деятельности от положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, повлекшее причинение существенного вреда правам, законным интересам граждан или иных лиц, а также охраняемым интересам общества и государства, образует нарушение законности.

Примером нарушения законности могут служить многочисленные судебные решения, вынесенные в пользу лиц, находящихся в изоляции от общества. Например, определением восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 9 июня 2020 г. N 88-8676/2020 рассмотрено гражданское дело N 2-1593/2019 по иску К. к МВД России, Межмуниципальному отделу МВД России «Беловский» о компенсации морального вреда*.

К. указал на то, что в период проведения следствия он находился в ИВС в общей сложности в течение 22 суток. Во время содержания в ИВС были нарушены его права. Ненадлежащие условия его содержания выражались в нарушении санитарных и гигиенических требований. Также в ИВС отсутствовал медицинский работник, а К. имел ряд заболеваний, требующих применения дважды в день антиретровирусной терапии. Медицинская помощь К. в ИВС не оказывалась и это привело к ухудшению состояния его здоровья. К. просил взыскать с ответчика в его пользу компенсацию морального вреда в размере 1 110 000 руб.

Представляет интерес и апелляционное определение Смоленского областного суда от 6 сентября 2016 г. по делу N 33-3193/2016**. В ходе рассмотрения материалов дела установлено, что Ф. обратился в суд с иском к Межмуниципальному отделу МВД России «Рославльский», Минфину России о взыскании денежной компенсации морального вреда, указав, что условия, в которых он содержался в ИВС при ОВД г. Рославля Смоленской области, были ненадлежащими, а именно: переполненные камеры, отсутствие естественного освещения, водопровода, прогулочного дворика, должного материально-бытового обеспечения и т.д. В связи с этим, по мнению Ф., ему были причинены значительные нравственные и физические страдания.

Представленные примеры демонстрируют нарушения норм международного права, а также нормативных правовых актов Российской Федерации, определяющих

* Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

** Там же.

ших правовое положение лиц, находящихся в местах изоляции от общества.

Отметим, что в содержание нарушения законности включаются следующие действия, совершенные сотрудником ОВД:

1) любое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц при отсутствии оснований и несоблюдении процедур, предусмотренных нормативными правовыми актами;

2) подстрекательство, склонение, побуждение в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий;

3) применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции в случаях, не предусмотренных федеральным законом.

Для лиц, содержащихся в ИВС ОВД, гарантией законности ограничения их прав и свобод выступает Конституция Российской Федерации, а также ряд федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Таким образом, правовую основу обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности соответствующих сотрудников полиции составляют указанные федеральные законы, а также международные договоры Российской Федерации и общепризнанные принципы и нормы международного права.

Следует отметить, что отдельные нормы, а именно положения ст. 6 ФЗ «О полиции», конкретизируют пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина применительно к повседневной оперативно-служебной деятельности сотрудников полиции.

При этом в законодательстве прямо предусмотрены отдельные формы ограничения конституционных прав и свобод подозреваемых и обвиняемых в уголовном судопроизводстве в случаях, если это связано с необходимостью защиты граждан, общества в целом от разгула преступности, поскольку забота о правах подозреваемых (обвиняемых) не умаляет важности противодействия преступности.

В.А. Михайлов справедливо полагает, что «без принуждения, без применения мер пресечения уголовный процесс не-

мыслим, поскольку нереально надеяться на то, что все без исключения обвиняемые и подозреваемые добровольно и добросовестно исполнили свои процессуальные обязанности» [6, с. 15].

В свою очередь, И.В. Бондарь отмечает, что «законность, как и многие принципы права, на пути своей реализации сталкивается с правовыми и организационными проблемами. С формально-юридической точки зрения закон должен полно, качественно, а также оптимально регламентировать общественные отношения, на которые оказывают регулирующее воздействие его нормы. Однако нередки случаи, когда закон или иной нормативный акт не учитывает реальные социальные и экономические условия своего действия, имеют место объективные коллизии и противоречия между нормативными правовыми актами различной юридической силы и т.п., допускаются ситуации, когда применение нормативного правового акта приводит к нежелательным социальным последствиям. В этом случае объективно возникает конфликт между законностью и целесообразностью» [7, с. 12].

Анализ материалов судебной практики и научной литературы позволяет сделать вывод о том, что при выполнении сотрудниками полиции охранно-конвойных функций нарушение законности по отношению к подозреваемым и обвиняемым может выражаться в следующих действиях:

1) нереагирование на поданные подозреваемыми и обвиняемыми заявления и сообщения о фактах совершения в отношении их преступлений или административных правонарушений во время содержания, охраны и конвоирования;

2) совершение сотрудником полиции действий в отношении подозреваемых и обвиняемых во время их содержания, охраны и конвоирования при отсутствии оснований и условий, указанных в ФЗ «О полиции» или Федеральном законе от 15 июля 1995 г. N 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»* (далее – ФЗ «О содержании под стражей»);

* Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. N 29. Ст. 2759.

3) неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей сотрудником полиции по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых, повлекшее существенное нарушение прав и законных интересов, которое выразилось, в частности, в совершении побега подозреваемым (обвиняемым); причинении смерти подозреваемому (обвиняемому) по неосторожности; самоубийстве подозреваемого (обвиняемого);

4) грубое нарушение сотрудником полиции норм этики и морали при общении с подозреваемыми и обвиняемыми, унижение чести и достоинства их личности, нарушение личной тайны таких граждан во время содержания, охраны и конвоирования подозреваемых (обвиняемых);

5) непринятие сотрудником полиции мер по фиксации и документированию обстоятельств совершения противоправных действий (преступления, административного правонарушения) в отношении подозреваемых (обвиняемых) во время их содержания, охраны и конвоирования;

6) невыполнение сотрудником полиции действий по пресечению преступлений или административных правонарушений во время содержания, охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых; и др.

Обозначенные действия (бездействие) со стороны сотрудников полиции, осуществляющих охранно-конвойные функции, противоречат принципу законности и приводят к тому, что подозреваемые и обвиняемые для защиты своих прав обращаются с жалобами в суды, органы прокуратуры, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

С учетом изложенного особое значение приобретает осуществление контроля и надзора государственных органов и общественных организаций за деятельностью ОВД, рассматриваемое в юридической литературе как самостоятельный административно-правовой способ обеспечения законности [8, с. 57].

В соответствии с ч. 1 ст. 49 ФЗ «О полиции» государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Прави-

тельство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

При этом устанавливаются следующие виды контроля за деятельностью полиции:

- 1) ведомственный контроль;
- 2) общественный контроль;
- 3) судебный контроль и надзор;
- 4) прокурорский надзор;
- 5) возможность обжалования действий и решений ее сотрудников вышестоящим органам, в прокуратуру или суд*.

Кратко рассмотрим данные виды контроля.

1. *Ведомственный контроль.* Ведомственный контроль за соблюдением законности и дисциплины в деятельности ОВД осуществляется по двум направлениям:

1) организация контроля за соблюдением законности и служебной дисциплины со стороны вышестоящих подразделений ОВД**;

2) организация контроля за соблюдением законности и дисциплины сотрудниками ОВД в территориальных ОВД.

В научной литературе отмечается: «В качестве иных средств обеспечения законности и прав граждан ФЗ «О полиции» определяет, что федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц полиции (п. 6 ст. 6). Такая довольно абстрактная формулировка уточняется в главе 10, в которой, в частности, определены органы власти (в том числе исполни-

* Глава 10 ФЗ «О полиции» («Контроль и надзор за деятельностью полиции»).

** Регламентируется положениями приказа МВД России от 3 февраля 2012 г. N 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» (например, инспектирование; комплексные выезды для оказания практической помощи; контрольные проверки; оперативно-зональный контроль; линейный контроль; целевые выезды по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности, проверке жалоб, заявлений и другим вопросам; ревизии (проверки) финансово-хозяйственной деятельности; заслушивание отчетов руководителей ОВД).

тельной), осуществляющие государственный контроль за деятельностью полиции. Здесь же указывается на такое средство обеспечения законности в деятельности органов полиции, как ведомственный контроль, или контроль вышестоящим органом (п. 2 ст. 49)» [9, с. 66].

Следует отметить, что гарантии законности могут быть разными. Например, можно выделить организационные гарантии, сущность которых заключается в формировании системы органов государственной власти и управления, предназначенных осуществлять деятельность по обеспечению законности. Полиция является одним из элементов данной системы, имеет определенную структуру, которая призвана повысить эффективность ее работы по обеспечению законности и правопорядка. Кроме того, к числу организационных средств обеспечения законности следует отнести систему государственного и общественного контроля. Так, в соответствии со ст.ст. 49-50 ФЗ «О полиции» за полицией осуществляется государственный и общественный контроль.

2) *Общественный контроль.* Отметим, что правовой основой для осуществления общественного контроля являются положения следующих нормативных правовых актов:

1) Конституции Российской Федерации, в ст. 33 которой закреплено право граждан обращаться в государственные и муниципальные органы как лично, так и коллективно. Предмет обращения в норме не определен. Таким образом, предмет обращения может быть связан и с деятельностью государственных органов (в том числе системы МВД России). Следовательно, данной нормой установлен общественный контроль за деятельностью государственных органов;

2) Федерального закона от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»* (далее – ФЗ «Об основах общественного контроля»), в соответствии с ч. 2 ст. 2 которого общественный контроль осуществляется за деятельностью в области обеспечения обороны страны и

безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, других правоохранительных органов. В статье 9 данного федерального закона закреплены субъекты общественного контроля;

3) Федерального закона от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»**; согласно ч. 1 ст. 1 которого Общественная палата Российской Федерации осуществляет общественный контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания;

4) Федерального закона от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»***, закрепляющего правовые основы участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе (ч. 1 ст. 1).

Исследователями отмечается, что среди форм общественного контроля выделяются осуществление общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, а также иные формы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, такие как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания, и др. [10, с. 179; 11, с. 87].

Т.М. Занина и М.С. Крицкая к основным задачам общественного контроля за деятельностью полиции относят следующее:

«1) обеспечение законности и содействия общественным интересам осуществляемой полицией деятельности по

* Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. N 30 (ч. I). Ст. 4213.

** Там же. 2005. N 15. Ст. 1277.

*** Там же. 2008. N 24. Ст. 2789.

защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности;

2) соответствие законодательству, а также общественным интересам издаваемых или инициируемых МВД России нормативных правовых актов;

3) рациональное распределение и использование органами внутренних дел кадровых, материальных, информационных, финансовых и иных ресурсов;

4) повышение качества, обеспечение полноты и доступности предоставляемых Министерством внутренних дел Российской Федерации государственных услуг;

5) оценку деятельности полиции (служб и подразделений полиции) посредством общественного мнения;

6) формирование объективного положительного общественного мнения о деятельности полиции и общественного доверия к ней» [12, с. 40].

Следует отметить, что отличие общественного контроля от государственного заключается в том, что, помимо контроля за законностью со стороны государственных органов и их должностных лиц, осуществляется и контроль за эффективностью реализации управленческих решений. Обеспечение данного контроля в ряде случаев находится за рамками нормативного правового регулирования по следующим основным причинам:

1) наличие механизма общественной оценки нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти, обладающими нормотворческими полномочиями. При этом проекты нормативных правовых актов проверяются не только на законность, но и на целесообразность и полноту средств правового регулирования;

2) институты гражданского общества должны иметь право корректировки границ административного усмотрения: сужать или расширять административную дискрецию субъектов государственного управления.

3. *Судебный контроль и надзор.* Отметим, что отдельные подразделения системы МВД России прилагают значительные усилия для осуществления правосудия в государстве. Это происходит через не-

посредственное взаимодействие с судами (например, сотрудники полиции, выполняющие обязанности по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых (обвиняемых), обеспечивают участие подозреваемых и обвиняемых в судебных заседаниях (ст. 28 ФЗ «О содержании под стражей»).

Отдельные формы взаимодействия судебной власти с ОВД непосредственно закреплены в содержании Конституции Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 22 Конституции Российской Федерации ряд процессуальных действий, ограничивающих права лиц (арест, заключение под стражу, содержание под стражей), может осуществляться только на основании судебного решения. Предполагается, что судья объективно, нейтрально и непредвзято оценивает законность и обоснованность возбуждения уголовного преследования, что не может быть сделано полицией в силу обвинительной природы ее функций. При этом взаимодействие ОВД и судов также выражается через обязанность полиции в пределах своих полномочий исполнять определения судов, постановления судей, осуществлять привод лиц, уклоняющихся от явки по вызову суда (судьи), исполнять определения (постановления судьи, суда) об административном аресте.

4. *Прокурорский надзор.* Является эффективным способом обеспечения законности в деятельности ОВД. Прокурор в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» обладает полномочиями по осуществлению надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, выступает гарантом законности и правопорядка в стране*. При этом обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства являются целями деятельности органов прокуратуры.

Сущность надзорной функции, осуществляемой органами прокуратуры, со-

* Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. N 47. Ст. 4472.

стоит в выявлении фактов несоблюдения Конституции Российской Федерации, неисполнения законов органами государственной власти и их должностными лицами в сфере прав человека в местах принудительного содержания, а также несоответствия подзаконных нормативных правовых актов федеральным законам и Конституции Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ч. 1 ст. 8) и Указу Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. N 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»* прокуратура координирует деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью. При этом координация деятельности ОВД осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью, но на основе соблюдения принципа равенства всех участников координационной деятельности [13, с. 178-179].

Осуществляя надзор за исполнением законов в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, прокуратура осуществляет надзор за ИВС, которые являются структурными подразделениями ОВД.

Следует отметить, что сотрудники прокуратуры, осуществляя надзорные функции, обладают широкими полномочиями. Исполняя надзор, прокурор вправе выносить протесты и представления.

5. *Возможность обжалования действий и решений сотрудников полиции вышестоящим органам, в прокуратуру или суд* как неотъемлемое право граждан закреплена в Конституции Российской Федерации (ст.ст. 33, 45, 46) и других нормативных правовых актах. Производство по жалобам направлено на защиту прав и законных интересов лиц, подавших жалобу. При этом жалобы могут подаваться в различных формах.

Отметим, что порядок производства по жалобам определяется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан

Российской Федерации»**. Кроме того, статьей 53 ФЗ «О полиции» закрепляется право лиц обжаловать неправомерные действия или бездействие сотрудников полиции.

В свою очередь, исследователи указывают: «К основаниям обжалования могут быть отнесены действия (бездействие) сотрудника полиции, в результате которых: нарушены права, свободы и законные интересы; созданы препятствия осуществлению прав и свобод; незаконно на перечисленных выше субъектов возложена какая-либо обязанность или они незаконно привлечены к какой-либо ответственности. При обжаловании действий должностных лиц полиции суд призван проверить их законность, не входя при этом в обсуждение целесообразности и эффективности совершения обжалуемых действий. С этой точки зрения данная деятельность суда относится к надзору» [14, с. 11].

При этом в случае наличия в действиях или бездействии сотрудника полиции признаков правонарушения он в соответствии со ст. 15 ФЗ «О службе в ОВД» и ст. 33 ФЗ «О полиции» несет ответственность.

Кроме того, действующим законодательством Российской Федерации установлено, что вред, причиненный лицам противоправными действиями (бездействием) сотрудников полиции, подлежит возмещению.

Считаем, что сотрудник полиции не несет ответственности за причинение вреда лицу в случаях, если он действовал при обстоятельствах, исключающих преступность деяния, и при этом не было допущено превышения пределов (ст.ст. 37, 38, 39 УК РФ).

Справедливым является мнение И.В. Бондаря, который указывает, что «среди средств обеспечения законности в сфере внутренних дел одно из ключевых мест занимает юридическая ответственность, меры которой призваны осуществлять охрану и защиту соответствующих отношений. Согласно ФЗ «О полиции» сотрудник полиции независимо от замещаемой должности несет ответственность за свои действия (бездействие) и за отдаваемые

* Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. N 17. Ст. 1958.

** Там же. 2006. N 19. Ст. 2060.

приказы и распоряжения (ст. 33). Как следует из Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. N 1377, служебная дисциплина в органах внутренних дел обеспечивается личной ответственностью каждого сотрудника за выполнение своих служебных обязанностей (п. 4). Учитывая это, заметим, что охранительные качества юридической ответственности в определенной мере гарантируют соблюдение режима законности как в административной деятельности полиции в отдельности, так и применительно к функционированию сферы внутренних дел в целом» [7, с. 12].

Необходимым условием предупреждения нарушений законности ограничения прав и свобод человека в деятельности сотрудников полиции, выполняющих обязанности по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых, являются правовая грамотность самих сотрудников полиции данной категории, профессиональная компетенция которых должна находиться на высоком уровне. Этому должно способствовать получение высшего юридического образования, повышение квалификации и профессиональная переподготовка.

Таким образом, развивая проблематику правовых основ обеспечения прав и свобод личности в деятельности сотрудни-

ков полиции, выполняющих обязанности по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых, с учетом обозначенных вопросов, на основании проведенного анализа нормативных правовых актов, научной литературы и судебной практики можно сформулировать следующие выводы.

1. Имеющийся в настоящее время массив нормативных правовых актов в области обеспечения прав и свобод лиц, задержанных по подозрению в совершении преступлений, заключенных под стражу, а также подвергнутых административному аресту, является достаточным для полноценного соблюдения и реализации указанных прав и свобод.

2. Анализ судебной практики свидетельствует о том, что причины нарушения прав и свобод личности (подозреваемых, обвиняемых, лиц, подвергнутых административному аресту) сотрудниками полиции, выполняющими охранно-конвойные функции, могут быть объективными (в силу имеющихся материально-технических условий) и субъективными (в связи с неправомерным поведением сотрудников полиции указанной категории). Соответственно, в данном случае необходимо совершенствование не только правовых основ, но и правоприменительной практики с целью обеспечения строгого и неукоснительного выполнения требований законодательства всеми участниками правоотношений.

Список источников

1. Мещеряков А.Н. Правовые основы обеспечения прав и свобод личности в деятельности охранно-конвойных подразделений полиции // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2019. N 2 (13). С. 90-95.
2. Пертли Л.Ф. Мера пресечения в виде заключения под стражу по российскому и зарубежному законодательству // Международное уголовное право и международная юстиция. 2015. N 1. С. 17-21.
3. Организация охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: учебник / С.В. Байгажаков [и др.]: в 2 ч. Ч. 2. Москва: Акад. управления МВД России, 2017. 228 с.
4. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская АН; Российской фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. Москва: АЗЪ, 1995. 928 с.
5. Законность в Российской Федерации / под ред. Ю.А. Тихомирова, А.Я. Сухарева, И.Ф. Демидова. Москва: Спарк, 1998. 215 с.
6. Михайлов В.А. Меры пресечения в российском уголовном процессе. Москва: Право и Закон, 1996. 304 с.
7. Бондарь И.В. К вопросу о принципе законности и проблемах его реализации в административной деятельности полиции // Российская юстиция. 2020. N 2. С. 9-13.
8. Коннов В.А., Симонова А.Е. Практика Европейского Суда по правам человека в отношении жалоб, затрагивающих интересы МВД России: учеб. пособие. Москва: Моск. ун-т МВД России им. В.Я. Кикотя, 2017. 78 с.
9. Адмиралова И.А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан // Современное право. 2014. N 10. С. 60-68.

10. Чанов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. N 2 (109). С. 178-183.
11. Каримов Р.Д. Значение исследования общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания органов внутренних дел // Научные труды Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России: сб. ст. Тюмень: ТИПК МВД России, 2017. С. 85-95.
12. Занина Т.М., Крицкая М.С. Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы // Административное право и процесс. 2016. N 6. С. 38-42.
13. Прокурорский надзор: справочник терминов, понятий, определений: учеб. пособие / [О.В. Химичева и др.]. Москва: Моск. ун-т МВД России им. В.Я. Кикотя, 2020. 228 с.
14. Кострова О.В., Лизунов А.С. Судебный контроль и надзор за деятельностью полиции: быть или не быть? // Российский судья. 2019. N 5. С. 8-12.

References

1. Meshcheryakov A.N. Legal bases of ensuring the rights and freedoms of the individual in the activities of security and convoy police units. Bulletin of the Tyumen Institute for Advanced Training of employees of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2019, no. 2 (13), pp. 90-95. (In Russ.).
2. Pertli L.F. Preventive measure in the form of detention under Russian and foreign legislation. International criminal law and international justice, 2015, no. 1, pp. 17-21. (In Russ.).
3. Baigazhakov S.V. [i dr.]. Organization of public order protection and public safety. In 2 volumes. Vol. 2. Moscow, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2017. 228 p. (In Russ.).
4. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions. Moscow, AZ" Publ., 1995. 928 p. (In Russ.).
5. Legality in the Russian Federation. Moscow, Spark Publ., 1998. 215 p. (In Russ.).
6. Mihaylov V.A. Preventive measures in the Russian criminal process. Moscow, Pravo i Zakon Publ., 1996. 304 p. (In Russ.).
7. Bondar' I.V. On the principle of legality and the problems of its implementation in the administrative activities of the police. Russian justice, 2020, no. 2, pp. 9-13. (In Russ.).
8. Konnov V.A., Simonova A.E. Practice of the European Court of Human Rights in relation to complaints affecting the interests of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, 2017. 78 p. (In Russ.).
9. Admiralova I.A. Means of ensuring the legality of administrative activities of the police and ensuring the rights of citizens. Modern law, 2014, no. 10, pp. 60-68. (In Russ.).
10. Chanov S.E. Control and supervisory activity as an independent way of ensuring legality. Bulletin of the Saratov State Law Academy, 2016, no. 2 (109), pp. 178-183. (In Russ.).
11. Karimov R.D. The significance of the study of public control over the activities of places of forced detention of internal affairs bodies. Scientific works of the Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation. Tyumen, 2017. Pp. 85-95. (In Russ.).
12. Zanina T.M., Kritskaya M.S. Public control over police activity: concept, tasks, principles. Administrative law and process, 2016, no. 6, pp. 38-42. (In Russ.).
13. [Khimicheva O.V. i dr.]. Prosecutor's supervision: handbook of terms, concepts, definitions. Moscow, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, 2020. 228 p. (In Russ.).
14. Kostrova O.V., Lizunov A.S. Judicial control and supervision of police activities: to be or not to be? Russian judge, 2019, no. 5, pp. 8-12. (In Russ.).

Вклад авторов:

- Шатилович С.Н. – разработка концепции научной статьи и анализ нормативных правовых актов, изложение результатов анализа и формулирование выводов;
- Захарчук С.Д. – анализ научных позиций ученых и материалов судебной практики в рамках изучаемой проблематики, описание результатов исследования.

Contributions of authors:

- Shatilovich S.N. – development of the concept of a scientific article and analysis of regulatory legal acts, presentation of the results of the analysis and formulation of conclusions;
- Zakharchuk S.D. – analysis of the scientific positions of scientists and materials of judicial practice within the framework of the problem under study, a description of the results of the study.

Раздел 2. Административное право и деликтология

Научная специальность: 12.00.14 (5.1.2)

Административно-правовая природа мер обеспечения производства по дисциплинарным делам

Эдуард Леонидович Лещина,

кандидат юридических наук, доцент, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), Челябинск, Россия, leshina74@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрена правовая природа административно-процессуальных мер обеспечения производства по дисциплинарным делам, применяемых для пресечения дисциплинарного проступка, обеспечения исполнения процессуальных обязанностей лицом, в отношении которого ведется производство, получения доказательств, подготовки и рассмотрения материалов дела о дисциплинарном проступке. В этих целях использованы отраслевые исследования мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, выявлены основные методологические проблемы их толкования и классификации, основополагающие признаки как инструментария административно-процессуальной правоприменительной деятельности. Для характеристики мер обеспечения производства по дисциплинарным делам использована общепроцессуальная теория. На этой основе выделены административно-процессуальные меры обеспечения, представляющие собой процессуальные действия (акты), совершаемые субъектами, ведущими производство по индивидуально-конкретному делу, и их родовая разновидность – меры процессуального принуждения, иные административно-процессуальные действия, направленные на собирание и закрепление доказательств.

Ключевые слова: государственная служба, административный процесс, административное производство, дисциплинарное принуждение, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, производство по дисциплинарным делам, правовые средства, меры обеспечения производства, процессуальные меры принуждения, процессуальные действия

Для цитирования: Лещина Э.Л. Административно-правовая природа мер обеспечения производства по дисциплинарным делам // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 17-25.

The administrative and legal nature of the measures to secure the proceedings on the disciplinary cases

Eduard L. Leshchina,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, South Ural State University (national research university), Chelyabinsk, Russia, leshina74@mail.ru

Abstract. The legal nature of the administrative and procedural measures to secure the proceedings on the disciplinary cases, applied for: suppressing the disciplinary offence; ensuring the performance of the procedural duties by the person against whom the proceedings are conducted; obtaining the evidence; preparing and considering the materials on the disciplinary offence case, are considered. For this purpose sectoral researches of the measures to secure the proceedings on the administrative offence case are applied; the main methodological problems of their interpretation and classification, the fundamental features as a tool of the administrative and procedural law enforcement activities are identified. General procedural theory is used for characterizing the measures to secure the proceedings on the disciplinary cases. On this basis the administrative and procedural measures of securing, representing the procedural actions (acts) performed by the subjects who conduct the proceedings on the individual specific case, and their generic variety – the procedural coercion measures, other administrative and procedural actions, aimed at collecting and consolidating the evidence, are distinguished.

Keywords: public service, administrative procedure, administrative proceedings, disciplinary coercion, disciplinary responsibility, disciplinary offence, proceedings on the disciplinary cases, legal means, measures to secure the proceedings, procedural coercive measures, procedural actions.

For citation: Leshchina E.L. The administrative and legal nature of the measures to secure the proceedings on the disciplinary cases // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 17-25.

Правоотношения, складывающиеся в ходе привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, имеют определенную специфику и опосредуются широким кругом нормативных актов. В целях реализации охранительного отношения дисциплинарной ответственности в рамках производства по дисциплинарному делу субъектами дисциплинарной власти используются определенные законодательством средства дисциплинарного принуждения. Необходимо отметить недостаточное внимание исследователей к мерам обеспечения производства по дисциплинарному делу, за исключением правоотношений дисциплинарной ответственности военнослужащих. В силу единой правовой природы административного и дисциплинарного принуждения, использования отраслевой аналогии главы 27 КоАП РФ при закреплении в военно-служебном законодательстве мер обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке военнослужащего, на основании результатов исследований процессуальных мер административного принуждения рассмотрим вопрос о наличии или об отсутствии в структуре дисциплинарного принуждения процессуальных обеспечительных мер, определим их правовую природу и виды.

Обращаясь к установленным законодательством мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, следует отметить их неоднородность, различные цели, основания и порядок применения. Выступая в качестве средств административного принуждения, являясь реакцией на нарушение правовых норм, некоторые из них «применяются не в целях окончательного разрешения вопроса о правонарушении, а преследуют промежуточные цели, применяются как вспомогательные средства при решении вопроса о правонарушении, имеют ярко выраженный процессуальный, обеспечительный характер» [1, с. 45].

Основные позиции исследователей по вопросу о наличии в структуре адми-

нистративного принуждения самостоятельной группы процессуальных обеспечительных мер (средств) представлены следующим образом:

1. Мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях считают *относительно незначительное количество процессуальных действий, осуществляемых уполномоченными лицами в процессе возбуждения и рассмотрения дела* (Б.В. Россинский) [2, с. 64; 3, с. 519]. Любые действия, осуществляемые после совершения правонарушения и облеченные в процессуальную форму, не могут способствовать обнаружению и фиксации доказательств, обеспечению производства по делу [2, с. 64]. Таким образом, авторитетным специалистом *не считается целесообразным* выделение в структуре средств административного пресечения видовой самостоятельной процессуальной группы мер обеспечения производства.

Сходной позиции также придерживаются Д.В. Осинцев и А.В. Гусев, которые отмечают: «То, что называется группами мер административного принуждения (принудительно-предупредительные меры, пресекательные, восстановительные, ответственности, процессуально-обеспечительные и т.д.), есть не последствия классификации, а атрибутивные признаки, характерные для любой меры административного принуждения» [4, с. 87]. Как видится, сторонники подобного подхода не считают необходимым отдельно выделять в структуре общеюрисдикционных мер административного принуждения обеспечительные процессуальные меры, так как последние «функциональной нагрузки не несут» [4, с. 93]. Однако непосредственной целью применения мер обеспечения производства в законодательстве ставится не столько пресечение правонарушений, сколько создание условий для обеспечения нормального хода производства и исполнения обязанностей его участников. Налицо такой признак мер обеспечения в административном процессе, как полифункциональность. Это наглядно отражает следующее мнение М.Я. Масленникова: «Упомянутые меры носят

зачастую сложный, универсальный характер, наряду с обеспечением правоприменения они выполняют функцию предупреждения и пресечения правонарушений» [5, с. 19].

2. В структуре пресечения выделяют *вспомогательные* административно-процессуальные меры (Д.Н. Бахрах) [6, с. 15]. По целевому признаку указанный автор подразделяет все административно-процессуальные меры на две группы: 1) преследующие только обеспечительные цели, создающие условия для нормального обеспечения производства, получения доказательств, исполнения постановления; 2) меры, которые наряду с чисто процессуальными, обеспечительными выполняют и пресекающие цели, предотвращают совершение новых нарушений норм материального права [7, с. 60]. Данного подхода в принципе придерживаются А.Ю. Соколов и В.В. Попов, полагая, что «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях... это вспомогательные средства принудительного воздействия, с помощью которых обеспечивается нормальный порядок производства» [8, с. 77].

В связи с этим возникает обособленный вопрос о «вспомогательной» правовой природе мер обеспечения. Так, С.И. Ожегов среди значений слова «обеспечить» приводит следующие: «сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым» и «оградить, охранить» [9, с. 424]. Вспомогательный — это подсобный, дополнительный [9, с. 109]. Очевидно, что меры обеспечения в административном процессе — это совокупность закрепленных правовыми нормами средств, совершаемых процессуальных действий, правоприменительных процедур, применяемых для создания его нормального хода. С этой позиции меры обеспечения — основной, а не вспомогательный инструмент административно-процессуальной деятельности. Об их вспомогательности можно рассуждать только сквозь призму механизма административно-правового регулирования применительно к такому его элементу, как реализация норм права.

3. В структуре административного принуждения *в качестве самостоятельных* правовых средств выделяются процессуально-

обеспечительные меры (В.А. Тюрин) [10, с. 22]. Очевидно, автор исходит из инструментальных свойств права. О полной самостоятельности и автономности процессуально-обеспечительных мер говорить довольно сложно, учитывая общее предназначение и возможность (или необходимость) применения их в принудительном порядке для достижения общих целей административного процесса и решения определенных процессуальных задач, применительно к отдельно взятым стадиям административного производства. Эту их особенность Д.Н. Бахрах характеризует так: «применение самостоятельных, процессуальных принудительных средств не решает вопрос о правонарушении по существу, а только создает условия для наступления ответственности, подготавливает ее» [6, с. 17].

4. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях А.Ю. Соколовым и В.В. Поповым рассматриваются как *часть мер процессуального обеспечения* [8, с. 75]. По их мнению, «при наличии нескольких видов производств в структуре административного процесса понятие “меры процессуального обеспечения” должно охватывать все меры административного принуждения, направленные на его обеспечение, независимо от вида» [8, с. 74-75]. Фактически разделяет данную концепцию и А.В. Коркин, отмечая, что меры обеспечения производства «являются административными процессуальными, но при этом не тождественны и не исчерпывают всю классификационную группу процессуальных мер административного принуждения, а лишь образуют одну из разновидностей последних» [11, с. 40]. Не исключая возможность такого понимания, следует указать на некоторую тавтологию в приведенных позициях. Все меры обеспечения административного процесса и так имеют административно-процессуальную составляющую природу, поэтому нецелесообразно выделять отдельную классификационную группу процессуальных средств при отсутствии четких и логичных критериев для такого обособления. Также названным авторам следует учитывать специфику обеспечительных мер применительно к отдельно взятым административным производствам и их наличие собственно в административ-

тивно-юрисдикционной деятельности, в арбитражном и административном судопроизводстве. В иных видах «позитивных производств» меры обеспечения как таковые отсутствуют, и функции обеспечивающих процессуальных средств выполняют процессуальные действия как элементы их процессуальной формы.

5. Меры обеспечения производства рассматриваются авторами как процессуальные действия, урегулированные административно-процессуальными нормами (Б.В. Россинский [3, с. 519], А.И. Дворяк [12, с. 87], Ю.Н. Мильшин [13, с. 35], Ю.В. Помагалова [14, с. 7, 13]).

Действительно, категория «процессуальные действия» выступает обобщающей для мер процессуального принуждения и мер обеспечения производства. Самой большой проблемой здесь видится то, что, наряду с совершением деяния, носящего признаки состава правонарушения (*общее основание*), для использования процессуальных обеспечивающих средств нередко необходимы *дополнительные* процессуальные основания (например, необходимость составления протокола). Отдельные меры обеспечения могут реализовываться только при согласии на это лиц, в отношении которых осуществляется производство по делу (например, пройти медицинское освидетельствование), в отличие от большинства процессуальных действий, направленных на собирание и закрепление доказательств (направление запросов, истребование сведений и т.п.), поэтому с выделенной позицией можно согласиться при ее дополнении признаком принудительности.

6. А.И. Каплунов и О.О. Лебедева отмечают, что подавляющее большинство мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении – это меры административно-процессуального обеспечения, которые являются принудительными процессуальными действиями [15, с. 15]. Порядок применения мер принуждения является процедурным, поскольку для решения вопроса об их применении, как правило, не заводятся индивидуальные конкретные дела, закон устанавливает только порядок фиксации факта их применения [15, с. 15]. Данная позиция представителей научной школы административного права Санкт-Петербургского университета МВД России максимально характеризует правовую природу и назначение принудительных административно-процессуальных обеспечивающих мер.

Не ставя цель полемизировать с представленными выше в виде основных позициями ученых, работающих над проблемами мер обеспечения административного процесса, выскажем дополнительно к ранее приведенным аргументам отдельные дополнения, определяющие собственную позицию в данном вопросе. Следует еще раз подчеркнуть, что административное и административно-процессуальное законодательство не содержит легального определения понятия мер обеспечения производства, а закрепляет их назначение, общие и специальные основания применения, определяет порядок действий уполномоченных должностных лиц в связи с их применением. По этой причине для внесения ясности в данный вопрос необходим единый и четкий понятийный аппарат, формирование и закрепление которого нормами административно-процессуального права невозможно без выработки единой согласованной позиции специалистов. В административно-процессуальной деятельности следует различать административно-процессуальные действия и собственно меры обеспечения, в том числе такую их разновидность, как меры административно-процессуального принуждения.

В литературе высказано предположение о том, что административно-процессуальные меры представляют собой «способы реализации процессуальных прав и исполнения процессуальных обязанностей граждан и иных лиц» [12, с. 39]. Данный подход, относящий к ним меры обеспечения, может быть признан в основном правильным только применительно к юридическому процессу, построенному на началах диспозитивности, то есть к гражданскому судопроизводству. В «традиционном» административном процессе его участниками для реализации своих процессуальных прав, например, заявляются имеющие самостоятельное процессуальное значение ходатайства, отводы, даются пояснения, содержащие поводы и основания для совершения процессуальных дей-

ствий.

ствий и принятия процессуальных решений субъектами, ведущими производство и определяющими его дальнейший ход. Для надлежащего исполнения процессуальных обязанностей участников деликтного административного производства, принимаемых решений и издаваемых актов применяются принудительные меры обеспечения (процессуального принуждения). Основанием их применения выступает факт совершения проступка, в связи с которым начато производство, дополнительным основанием — «невыполнение лицом, его совершившим, виновным процессуальных обязанностей, продолжение противоправной деятельности, реальная возможность совершения новых правонарушений как материальных, так и процессуальных норм, невозможность иным способом выполнить необходимые процессуальные действия (составить протокол на месте правонарушения и др.)» [7, с. 60]. *Иные* процессуальные действия, которые не являются ни мерами принуждения, ни мерами обеспечения, совершаются должностными лицами в целях получения доказательств по делу.

Правовая природа процессуальных действий более полно охарактеризована представителями наук гражданского и уголовного процесса. В гражданском процессе под процессуальными действиями в точном смысле слова понимают действия субъектов процесса, совершаемые ими с целью осуществления своих процессуальных прав [16, с. 175]. Процессуальные действия сторон факультативны, они имеют значение поводов, вызывающих действия суда и влияющих на них [16, с. 176]. В отличие от сторон процесса, «процессуальные действия суда обязательны в том смысле, что суд не только может, но, при наличии указанных в законе условий, должен совершать их, потому что его права являются вместе с тем и обязанностями» [16, с. 176]. Последняя особенность имманентна и производству по дисциплинарным делам.

В уголовном процессе, согласно п. 32 ст. 5 УПК РФ, процессуальное действие определено в качестве следственного, судебного и иного действия, предусмотренного уголовно-процессуальным законом. Таким образом, здесь использована широ-

кая трактовка видов процессуальных действий, которые направлены на собирание доказательств либо служат достижению иных целей. Перечень следственных (судебных) действий приведен в ст.ст. 176-207, 275-290 УПК РФ. Это, например, осмотр, освидетельствование, допрос, очная ставка, проверка показаний, производство судебной экспертизы. Понятием «иные процессуальные действия» охватываются несколько групп процессуальных действий и решений, направленных на получение доказательств, обеспечивающих процесс расследования и рассмотрения дела в суде [17, с. 26]. В отдельных случаях выполнение иных процессуальных действий возможно до возбуждения уголовного дела [17, с. 26-27]. Для соблюдения установленного порядка уголовного судопроизводства, надлежащего исполнения его участниками установленных обязанностей в уголовно-процессуальном законе предусмотрены следующие группы мер процессуального принуждения: 1) задержание подозреваемого; 2) меры пресечения; 3) иные меры процессуального принуждения.

Вполне очевидно, что мнения многих авторов о правовой природе и видах мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как разновидности процессуальных действий основываются на современной доктрине российского уголовного процесса.

Налицо единая методологическая основа у проблем толкования мер обеспечения производства (юридического процесса) как одного из видов процессуальных действий в уголовном и административном процессе. Как видится, при экстраполяции уголовно-процессуальной материи на меры обеспечения производства в административно-юрисдикционной деятельности последние выступают *процессуальными действиями (актами)*, совершаемыми субъектами, ведущими производство по индивидуально-конкретному делу, и их родовой разновидностью — *средствами процессуального принуждения*.

Далее, рассматривая процессуальные действия и меры принудительного воздействия (принуждения) в науке административно-процессуального права, следует отметить отсутствие однозначного понимания принципов их организации. Для прео-

доления существующих разночтений в этом вопросе предлагаем использовать общепроцессуальную теорию, разработанную В.Н. Протасовым, который применительно к юридическому процессу выделил более общую категорию процессуально-правового механизма — «совокупность взаимосвязанных процессуальных средств отраслевого характера, необходимых и достаточных для выявления и реализации материального охранительного правоотношения» [18, с. 100].

С учетом существующих в общетеоретической науке взглядов на виды и систему правовых средств [19, с. 60, 62, 73; 20, с. 366] предлагаем структурировать систему административно-процессуальных средств обеспечения производства по дисциплинарным делам применительно к содержанию его процессуальной формы и структуре процессуально-правового механизма.

1. Как правовые явления в структуре процессуально-правового механизма производства по дисциплинарным делам процессуальные действия (меры обеспечения) — это:

а) *средства-установления* — инструментальная основа процессуальной деятельности;

б) *средства-деяния* (средства право-реализационной практики) — технологии, действия, процедуры, определяющие порядок, формы и виды процессуальных действий, способы их оформления и фиксации.

2. В зависимости от особенности их правовой природы, специфики юридической формы их объективации предлагаем выделять:

а) правоприменительные процессуальные действия (акт, заключение, приказ и др.);

б) правореализационные процессуальные действия (объяснение, заявление, ходатайство, жалоба и др.) [21, с. 43-44].

Исходя из положений ч. 1 ст. 28.7 Федерального закона от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»*, в целях «пресечения дисциплинарного проступка, установления личности нару-

шителя, а также подготовки материалов о дисциплинарном проступке и обеспечения своевременного и правильного их рассмотрения» к военнослужащему могут быть применены следующие меры:

— доставление;

— задержание;

— личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при военнослужащем или гражданине, призванном на военные сборы, досмотр транспортного средства;

— изъятие вещей и документов;

— временное отстранение от исполнения должностных и (или) специальных обязанностей;

— отстранение от управления транспортным средством;

— медицинское освидетельствование.

Как видится, здесь к мерам обеспечения производства законодателем отнесены только процессуальные средства принудительного характера. В рамках государственно-служебных отношений большая часть обеспечивающих процессуальную деятельность средств применяется уже после совершения проступка и лишь некоторые из них служат целям как пресечения противоправного действия (бездействия), так и оформления материалов проступка и обеспечения их рассмотрения, например, доставление и задержание военнослужащего, временное отстранение, изъятие вещей и документов. Для государственной гражданской службы и государственной службы иных видов в соответствии с федеральными законами получили свою правовую регламентацию только *временное отстранение служащего от выполнения служебных обязанностей и направление на медицинское освидетельствование*. Все иные процессуальные действия, совершаемые субъектами дисциплинарной власти, служат получению доказательств по делу.

Меры обеспечения производства по делу о дисциплинарном проступке выступают самостоятельной формой дисциплинарного принуждения, направлены на принудительную реализацию норм административного (служебного), военного и административно-процессуального права в целях обеспечения производства по конкретному дисциплинарному делу (на подготовку материалов дела о дисциплинарном проступке и обеспече-

* О статусе военнослужащих: федер. закон от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ: ред. от 25 февр. 2022 г. N 19-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. N 22. Ст. 2331; 2022. N 9 (ч. I). Ст. 1251.

ние своевременного, полного и правильного его рассмотрения) [22, с. 54].

Проведенный анализ позволил выделить следующие признаки мер обеспечения производства по дисциплинарному делу:

- выступают структурным элементом его процессуальной формы;
- представляют собой разновидность правовых средств дисциплинарного принуждения личного, организационного или имущественного характера;
- имеют ярко выраженный обеспечительный характер;
- имеют единую систему, которая характеризуется общими для всех них основаниями, целями, субъектами, в отношении которых допустимо их применение;
- применяются субъектами дисциплинарной власти в рамках внутриорганизационной административно-юрисдикционной деятельности в отношении государственного служащего, военнослужащего, предположительно совершившего проступок, в определенном процессуальными нормами порядке (процедуре);
- обязанность их применения при наличии определенных оснований выступает как элемент должностной компетенции субъекта дисциплинарной власти, уполномоченного должностного лица;
- деятельность по их применению служит достижению основных целей производства, принудительному прекращению проступка, исполнению процессуальных обязанностей государственным служащим, в отношении которого ведется производство, получению доказательств;
- их результаты фиксируются в официальных документах.

Таким образом, *меры обеспечения производства по дисциплинарным делам* представляют собой разновидность дисциплинарно-правового принуждения, установленную административно-процессуальными нормами интегрированную систему процессуальных средств и принудительных действий по их реализации, осуществляемых при наличии определенных оснований субъектами дисциплинарной власти в форме правовой процедуры для пресечения дисциплинарного проступка, обеспечения исполнения процессуальных обязанностей лицом, в отношении которого ведется производство, получения доказательств, под-

готовки и рассмотрения материалов дела о дисциплинарном проступке. При таком понимании исключается необходимость в продолжении дискурса о правовой природе мер обеспечения производства в производстве по дисциплинарным делам.

Отдельные процессуальные средства дисциплинарного принуждения, например временное отстранение государственного служащего от исполнения должностных обязанностей, имеют «двойное назначение», выступая при определенных условиях мерой пресечения (недопущение к исполнению служебных обязанностей при нахождении (появлении) на службе в состоянии опьянения) или мерой обеспечения производства (временное отстранение от службы на период проведения проверки, урегулирования конфликта интересов).

Иные процессуальные действия, не относящиеся к мерам обеспечения и принуждения в производстве по дисциплинарным делам, имеют в основном проверочный характер, совершаются субъектами дисциплинарного производства для получения доказательств. К ним относятся: истребование объяснения, проведение служебной проверки, разбирательства в устной или письменной форме, действия, направленные на собирание и закрепление доказательств в рамках служебной проверки. Наиболее полную современную регламентацию процессуальные действия получили в Порядке проведения служебных проверок в Следственном комитете Российской Федерации, утвержденном приказом Следственного комитета Российской Федерации от 24 мая 2021 г. N 77*.

Таким образом, в структуре производства по дисциплинарным делам, исходя из целей применения и выполняемых функций, следует выделить процессуальные средства:

- выступающие мерами дисциплинарного принуждения (пресечения);
- обеспечивающие нормальный ход производства;

* Об утверждении Порядка проведения служебных проверок в Следственном комитете Российской Федерации: приказ Следственного комитета Российской Федерации от 24 мая 2021 г. N 77: ред. от 4 окт. 2021 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

– служащие собиранию и закреплению доказательств.

Меры обеспечения и процессуальные действия реализуются в форме процедур, необходимых и достаточных для достижения целей процессуальной деятельности (в рамках стадий).

Выводы

На основе юридической общепроцессуальной теории и анализа содержания дисциплинарных правоотношений получен вывод, что нормами государственно-служебного законодательства закреплена система обеспечительных принудительных административно-процессуальных средств – видовая разновидность мер дисципли-

нарного принуждения, применяемых в форме процедур для решения соответствующих процессуальных задач. Также, помимо применения мер процессуального принуждения и обеспечения, для достижения целей и задач производства по дисциплинарным делам субъектами дисциплинарной власти совершаются иные процессуальные действия.

Такой подход может создать основу для единого понимания специалистами правовой природы и определения видов процессуальных средств, используемых для обеспечения основных целей и задач административно-юрисдикционной деятельности.

Список источников

1. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: в 2 ч. Ч. II: Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Москва: ВНИИ МВД СССР, 1982. 112 с.
2. Россинский Б.В. Некоторые проблемы совершенствования законодательного регулирования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административная ответственность / отв. ред.: И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. Москва: Изд-во ИГиП РАН, 2001. С. 64-70.
3. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 6-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2019. 640 с.
4. Осинцев Д.В., Гусев А.В. Виды мер административного принуждения: классификационные группы или атрибутивные признаки? // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. N 5. С. 82-99. URL: <http://electronic.ruzh.org> (дата обращения: 22 апр. 2022 г.).
5. Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий: учеб.-практ. пособие. Москва: БЕК, 1998. 272 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1972. 39 с.
7. Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. N 4. С. 59-64.
8. Соколов А.Ю., Попов В.В. Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. N 6 (89). С. 72-79.
9. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 22-е изд. Москва: Рус. яз., 1990. 921 с.
10. Тюрин В.А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2004. 45 с.
11. Коркин А.В. Процессуальность как признак мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. N 4 (42). С. 37-43.
12. Дворяк А.И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997. 217 с.
13. Мильшин Ю.Н. О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2007. N 5. С. 35-38.
14. Помогалова Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 25 с.
15. Каплунов А.И., Лебедева О.О. Процессуальные формы применения мер административного принуждения сотрудниками правоохранительных органов // Уголовно-исполнительное право. 2016. N 3(25). С. 14-18.
16. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса. 2-е изд., перераб. Москва: Бр. Башмаковы, 1917. 429 с.
17. Балакшин В.С. Иные процессуальные действия как средства уголовно-процессуального доказывания // Вестник Оренбургского государственного университета. 2006. N 3. С. 25-30.
18. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва: Юрид. лит., 1991. 143 с.

19. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2002. 321 с.
20. Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. Москва: Проспект, 2001. 755 с.
21. Лещина ЭЛ. Процессуальная форма производства по дисциплинарным делам // *Lex russica*. 2022. Т. 75. N 1. С. 38-47.
22. Лещина ЭЛ. Меры дисциплинарно-правового принуждения в системе государственной службы России // *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2018. N 1 (43). С. 48-59.

References

1. Veremeenko I.I. The mechanism of administrative and legal regulation in the field of public order. In 2 parts. Part II. Elements and forms of realization of rights in the mechanism of administrative and legal regulation in the field of public order protection. Moscow, 1982. 112 p. (In Russ.).
2. Rossinskiy B.V. Some problems of improving the legislative regulation of measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses. *Administrative responsibility*. Moscow, 2001. Pp. 64-70. (In Russ.).
3. Rossinskiy B.V., Starilov Yu.N. *Administrative law*. Moscow, Norma: INFRA-M Publ., 2019. 640 p. (In Russ.).
4. Osintsev D.V., Gusev A.V. Types of measures of administrative coercion: classification groups or attributes? *Electronic supplement to the "Russian legal journal"*, 2016, no. 5, pp. 82-99. Available at: <http://electronic.ruzh.org> (accessed 22 April 2022). (In Russ.).
5. Maslennikov M.Ya. The order of application of administrative penalties. Moscow, BEK Publ., 1998. 272 p. (In Russ.).
6. Bahrah D.N. Administrative coercion in the USSR, its types and main development trends. *Autoabstract Doct. Diss*. Moscow, 1972. 39 p. (In Russ.).
7. Bahrah D.N. Administrative-procedural coercion. *Jurisprudence*, 1989, no. 4, pp. 59-64. (In Russ.).
8. Sokolov A.Yu., Popov V.V. Measure to ensure proceedings in cases of administrative offenses: concept and signs. *Bulletin of the Saratov State Law Academy*, 2012, no. 6 (89), pp. 72-79. (In Russ.).
9. Ozhegov S.I. *Dictionary of the Russian language*. Moscow, Russkiy yazyk Publ., 1990. 921 p. (In Russ.).
10. Tyurin V.A. Problems of the application of preventive measures in the administrative law of Russia. *Autoabstract Doct. Diss*. Moscow, 2004. 45 p. (In Russ.).
11. Korkin A.V. Procedurality as a characteristic of measures for ensuring the proceedings in cases concerning administrative offences. *Legal Science and Law Enforcement Practice*, 2017, no. 4 (42), pp. 37-43. (In Russ.).
12. Dvoryak A.I. Measures of administrative and procedural restraint applied by the police. *Cand. Diss*. Moscow, 1997. 217 p. (In Russ.).
13. Mil'shin Yu.N. On the measures of administrative and procedural support of proceedings in the case of an administrative offense. *Administrative law and process*, 2007, no. 5, pp. 35-38. (In Russ.).
14. Pomogalova Yu.V. Administrative detention, delivery and drive in the system of measures of administrative coercion. *Autoabstract Cand. Diss*. Saratov, 2005. 25 p. (In Russ.).
15. Kaplunov A.I., Lebedeva O.O. Procedural forms of application of measures of administrative coercion by law enforcement officers. *Criminal Executive Law*, 2016, no. 3(25), pp. 14-18. (In Russ.).
16. Vas'kovskiy E.V. *Textbook of civil procedure*. Moscow, Br. Bashmakovy Publ., 1917. 429 p. (In Russ.).
17. Balakshin V.S. Other procedural actions as a means of criminal procedural proof. *Bulletin of the Orenburg State University*, 2006, no. 3, pp. 25-30. (In Russ.).
18. Protasov V.N. *Fundamentals of general legal procedural theory*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1991. 143 p. (In Russ.).
19. Sapun V.A. The theory of legal means and the mechanism for the implementation of law. *Doct. Diss*. Nizhny Novgorod, 2002. 321 p. (In Russ.).
20. *Problems of the theory of state and law*. Moscow, Prospect Publ., 2001. 755 p. (In Russ.).
21. Leshchina E.L. Procedural form of proceedings in disciplinary cases. *Lex russica*, 2022, vol. 75, no. 1, pp. 38-47. (In Russ.).
22. Leshchina E.L. Measures of disciplinary and legal coercion in the system of the public service of Russia. *Legal Science and Law Enforcement Practice*, 2018, no. 1 (43), pp. 48-59. (In Russ.).

Научная специальность: 12.00.14 (5.1.2)

Отдельные аспекты стадии возбуждения дела об административном правонарушении

Елена Евгеньевна Новичкова,

Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, Иркутск, Россия, elena.novichkova.64@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена проблемным вопросам, возникающим при возбуждении дел об административных правонарушениях. Исходя из положений административно-процессуального законодательства, опубликованных научных исследований, в работе обобщаются недостатки законодательства и связанные с ними сложности применения административно-деликтного права при производстве по делам об административных правонарушениях, имеющие место на стадии возбуждения дела об административном правонарушении. В заключение формулируются предложения по совершенствованию отдельных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, реализация которых, по мнению автора, может повлиять на эффективность производства по делу об административном правонарушении на стадии его возбуждения.

Ключевые слова: производство по делу, административное правонарушение, административное расследование, процессуальные сроки, возбуждение дела об административном правонарушении

Для цитирования: Новичкова Е.Е. Отдельные аспекты стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 26-33.

Particular aspects of the stage of initiating a case on an administrative offense

Elena E. Novichkova,

East Siberian Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Irkutsk, Russia, elena.novichkova.64@mail.ru

Abstract. The problem issues related to initiating the cases of administrative offenses are considered. According to both the provisions of the administrative procedural legislation and published scientific researches, the legislation defects and related to them difficulties of applying the administrative delictual law within the proceedings on the cases of administrative offenses, emerging at the stage of initiating a case on an administrative offense, are generalized. Some proposals on improving particular norms of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, which, in author's opinion, can affect the efficiency of the proceedings on a case of an administrative offense at the stage of its initiating, are formulated.

Keywords: proceedings on a case, administrative offense, administrative investigation, procedural terms, initiating a case on an administrative offense

For citation: Novichkova E.E. Particular aspects of the stage of initiating a case on an administrative offense // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 26-33.

Производством по делу об административном правонарушении является поэтапное, своевременное выполнение процессуальных действий, направленных на установление событий административного правонарушения, сбор доказательств по делу, рассмотрение дела, принятие правового решения и исполнение постановления по делу.

В настоящее время в науке отсутствует общепринятая дефиниция производства по делам об административных правонарушениях. Следует согласиться с Н.Н. Цукановым, отметившим, что «современная российская административистика не располагает устоявшимся доктринальным определением данного термина» [1, с. 29].

Производство по делам об административных правонарушениях, исходя из комплекса процессуальных действий, можно разделить на четыре стадии – возбуждение дела, рассмотрение и принятие решения, обжалование и пересмотр, исполнение постановления. Деление процесса на стадии также достаточно условно. Кроме классического подхода, согласно которому выделяется четыре стадии, в научной литературе имеются и иные мнения по данному вопросу. Например, Е.В. Ширева предлагает считать подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении самостоятельной стадией [2, с. 7-8]. С точки зрения Н.Г. Салищевой и А.Ю. Якимова, стадию пересмотра постановлений целесообразно разделить на две самостоятельные стадии – рассмотрение жалобы и протеста на не вступившие в силу решения и рассмотрение жалобы и протеста на вступившие в силу решения [3, с. 75].

Полагаем, что фрагментирование стадий, в том числе выделение этапа подготовки и разделение обжалования в порядке кассации и надзора, является излишним. В случаях, когда дело об административном правонарушении рассматривается должностным лицом, его возбудившим (например, при сокращенной форме производства), такой этап, как подготовка к рассмотрению дела, обычно отсутствует, что свидетельствует о нецелесообразности выделения этапа подготовки к рассмотрению дела в отдельную стадию. Разделение кассации и надзора также избыточно, поскольку КоАП РФ не выделяет особенностей рассмотрения дела, кроме подсудности, в связи с чем подобное деление требует введения самостоятельной главы и определения особого порядка рассмотрения таких жалоб. В то же время полагаем, что надзорный порядок рассмотрения жалоб нуждается в совершенствовании в части определения сроков обжалования, уточнения порядка их рассмотрения в случае истечения сроков давности привлечения к ответственности.

Несмотря на сложившееся мнение о делении на стадии процедуры привлечения к административной ответственности, некоторые ученые считают необходимым каждую стадию рассматривать в виде этапов.

Например, А.О. Дрозд и В.А. Кудин достаточно подробно рассматривают классификацию стадий производства по делам об административных правонарушениях. При этом они обращают внимание на отсутствие единого мнения по данному вопросу, приводя в качестве примера позиции других авторов. Так, стадия возбуждения дела может быть представлена в виде четырех этапов: возбуждение дела, установление фактических обстоятельств, процессуальное оформление результатов и направление дела на рассмотрение [4, с. 68].

В.В. Головкин предлагает рассматривать стадию возбуждения в виде последовательных действий: обнаружение (получение) и регистрация информации, предварительная проверка, принятие решения о возбуждении или об отказе, процессуальное оформление и передача на рассмотрение [5, с. 215]. С данным предложением сложно согласиться, поскольку первые три действия из перечисленных не являются частью производства.

При этом полагаем необходимым включить в главу 24 КоАП РФ общие требования к рассмотрению заявлений и сообщений об административных правонарушениях по аналогии с уголовно-процессуальным законодательством. С одной стороны, это будет способствовать соблюдению законности при их рассмотрении по существу, с другой – соблюдению прав и законных интересов обратившихся лиц, так как в настоящий момент в КоАП РФ определяется лишь порядок обжалования определения об отказе в возбуждении дела только участниками производства в порядке, установленном для обжалования постановления. Иные заявители таким правом не наделены. К подобному выводу приходит С.И. Иванова, обращая внимание на тот факт, что при выявлении правонарушения должностными лицами органов внутренних дел составляется рапорт, правовая природа которого не ясна и который не имеет отношения к производству [6, с. 147-148].

Выделение стадий в производстве по делам об административных правонарушениях, как было отмечено, достаточно условно, дискуссионными остаются вопросы о точном наименовании стадий, их количестве, понятии. Деление данного

вида производства по делу на четыре стадии видится логичным только потому, что нормами процессуальной части Кодекса закреплена именно такая последовательность – возбуждение дела (глава 28), рассмотрение дела (глава 29), пересмотр постановлений (глава 30), исполнение постановлений (главы 31 и 32).

Наибольшее количество процессуальных действий, сроков и юридических последствий имеет первая стадия производства по делу об административном правонарушении – возбуждение дела об административном правонарушении. Учитывая, что производство по делу об административном правонарушении осуществляется в трех формах – общей, сокращенной и особенной, возникает большое количество вопросов относительно порядка возбуждения дела и разбирательства именно на данной стадии.

Рассматривая правовые основания возбуждения дела об административном правонарушении, необходимо обратиться к ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, в которой обозначен момент возбуждения дела, определяемый датой составления первого процессуального документа (протокол об административном правонарушении, протокол о применении любой меры обеспечения производства, постановление прокурора о возбуждении дела или определение о возбуждении дела и проведении административного расследования).

Не вызывает вопросов порядок возбуждения дела в случаях, когда составляется протокол об административном правонарушении либо протокол о применении мер обеспечения производства, однако применительно к осуществлению производства в форме административного расследования можно обозначить некоторые недостатки закона. Обратимся к ст. 28.7 КоАП РФ, в которой момент возбуждения дела обозначен вынесением определения (прокурором – постановления), причем в соответствии с частью 2 указанной статьи определение должно быть вынесено немедленно после выявления факта административного правонарушения.

Необходимо заметить, что не всегда в момент установления факта совершения административного правонарушения можно определить, в какой форме будет осу-

ществляться производство по делу об административном правонарушении. Также до принятия должностным лицом решения о возбуждении расследования возможно применение отдельных мер административно-процессуального обеспечения, таких как досмотр транспортного средства, осмотр помещений либо территорий, используемых в предпринимательской деятельности, изъятие орудий или предметов правонарушения, и пр. Ранее уже обращалось внимание на то, что законодательство недостаточно четко определяет момент возбуждения дела в форме административного расследования, поскольку должностными лицами нередко сначала совершаются процессуальные действия до установления квалифицирующих признаков и только после этого определяется форма производства [7, с. 44].

Одним из вопросов, возникающих в момент возбуждения дела в форме административного расследования, является вынесение прокурором постановления о возбуждении дела. Не акцентируя внимание на том, что прокурор изначально не может определить форму осуществления производства по делу об административном правонарушении, обратимся к самому процессуальному документу и его юридической природе. Руководствуясь ст. 28.4 КоАП РФ, прокурор наделен исключительной компетенцией по возбуждению дел об административных правонарушениях по отдельным статьям КоАП РФ, а также при осуществлении надзора – по любому иному правонарушению. Часть 2 указанной статьи предусматривает вынесение постановления при возбуждении дела, порядок и сроки составления которого приравнены к протоколу об административном правонарушении (ст. 28.2 КоАП РФ).

В Федеральном законе от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»* сформулировано более четкое определение полномочий прокуро-

* О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 янв. 1992 г. N 2202-1: ред. от 21 июля 2021 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. N 8. Ст. 366; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. N 27 (ч. I). Ст. 5093.

ра по участию в производстве по делу об административном правонарушении. В части 2 ст. 1 настоящего закона определены полномочия прокурора по возбуждению дела и осуществлению административного расследования. В связи с этим возникает вопрос о том, какой процессуальный документ должен быть составлен по окончании административного расследования, если при возбуждении дела выносится постановление, а не определение. Учитывая, что ст. 28.7 КоАП РФ не содержит соответствующего положения и безальтернативно предписывает либо составление протокола об административном правонарушении, либо вынесение постановления о прекращении производства по окончании разбирательства, следует предположить, что прокурором по окончании расследования должен быть составлен протокол об административном правонарушении. Однако согласно ст. 28.3 КоАП РФ прокурор не относится к числу должностных лиц, уполномоченных составлять данный процессуальный документ.

Приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. N 78* предусмотрено составление акта проверки при выявлении административного правонарушения и невозможности вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении на месте. В акте проверки надлежит указывать сведения и данные, аналогичные предусмотренным чч. 4 и 6 ст. 27.8 КоАП РФ (п. 2.3). Вместе с тем указанной нормой предусмотрен порядок составления протокола осмотра, а не акта проверки, следовательно, требования приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации не соответствуют нормам КоАП РФ.

Ряд проблемных вопросов, связанных с участием в производстве по делу об административном правонарушении прокурора, раскрывает Д.В. Гриценко. По его мнению, «полномочия прокурора по возбуждению дела необоснованно расшире-

ны, необходимо ограничить их, исключив право возбуждения дела в отношении физических лиц» [8, с. 310]. Утверждение достаточно спорно и требует дополнительных исследований.

Отдельные проблемы, связанные с возбуждением дела об административном правонарушении, подробно рассматриваются в научных исследованиях с целью наиболее качественной переработки действующего законодательства, устранения пробелов и коллизий. Одним из наиболее актуальных вопросов является возможность возбуждения дела в отношении неустановленного лица. Данная проблема до настоящего времени не нашла своего решения в КоАП РФ. В отличие от уголовного судопроизводства, в котором нормами уголовно-процессуального права предусмотрена возможность возбуждения дела в отношении неустановленного лица, административно-процессуальное законодательство не содержит аналогичных положений. Все процессуальные действия осуществляются, а процессуальные документы оформляются в отношении конкретного лица, являющегося участником производства по делу, однако многочисленные факты совершения противоправных деяний административного характера в сфере общественного порядка и общественной безопасности свидетельствуют о масштабе проблемы в случае, если лицо на момент выявления факта правонарушения не установлено.

В большинстве случаев подобная ситуация возникает при поступлении заявления (сообщения) о совершенном или совершаемом административном правонарушении. Должностное лицо, уполномоченное проводить разбирательство и составлять протокол об административном правонарушении, на этапе установления события противоправного деяния в целях возбуждения дела обязано установить личность нарушителя. Концепция КоАП РФ, отдельные положения которой раскрываются в нормах, предусматривающих составление процессуальных документов (протокола о применении мер обеспечения производства, протокола об административном правонарушении, определения о возбуждении дела и проведении расследования и др.), позволяет

* Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 февр. 2015 г. N 78 // Законность. 2015. N 5.

предположить, что возбуждение дела при неустановленном лице невозможно. Требования статей, закрепляющих порядок составления процессуальных документов, включают обязательное внесение сведений о лице, вручение копий процессуальных документов лицу, в отношении которого ведется производство, а также иным участникам.

КоАП РФ предполагает наличие установленного лица, совершившего правонарушение, и при возбуждении дела в форме административного расследования. Однако на практике нередко при возбуждении дела в форме расследования должностные лица допускают вынесение определения в отношении неустановленного лица и целью расследования считают именно его установление*. К такому выводу приходит А.Ш. Шарифутдинов, который в результате анализа нормативного регулирования процедуры возбуждения дела в отношении неустановленного лица признал возможным возбуждение дела в отсутствие лица, в отношении которого осуществляется производство [9, с. 36].

Подобное мнение высказывает Е.В. Павлова, считающая, что необходимо дополнить ст. 28.7 КоАП РФ соответствующим положением, предусматривающим возможность возбуждения дела в случае, если лицо, совершившее административное правонарушение, не установлено [10, с. 121]. Однако подобные изменения могут повлечь нарушение всей конструкции процесса, связанной с применением ст. 28.7 КоАП РФ.

К.А. Султанов и П.В. Устинов, напротив, утверждают, что анализ КоАП РФ позволяет считать невозможным возбуждение дела и осуществление процессуальных действий при неустановлении лица, совершившего противоправное деяние, приводя в качестве обоснования однозначное изложение норм КоАП РФ, по мнению авторов, не имеющих альтерна-

тивного толкования [11, с. 282]. Они также обращают внимание на то, что копия определения о возбуждении дела (протокола об административном правонарушении) должна быть направлена лицу, в отношении которого ведется производство, в ином случае очевидно нарушение прав данных лиц. По мнению исследователей, ст. 28.7 КоАП РФ четко определяет обязанность должностного лица установить состав правонарушения, то есть совокупность всех его элементов, а не признаки и событие правонарушения. Если лицо, совершившее правонарушение, не установлено, то исключается один из элементов состава – субъект, что является нарушением порядка привлечения к административной ответственности. С данным утверждением нельзя не согласиться.

Таким образом, отсутствие нормативного закрепления порядка возбуждения дела об административном правонарушении в отношении неустановленного лица следует признать недостатком административно-процессуального законодательства. Сложившаяся правоприменительная практика не обеспечена правовыми нормами, что влечет за собой двусмысленное толкование административно-деликтного законодательства и, как следствие, допущение процессуальных ошибок в подобных случаях.

В настоящее время актуальными и требующими соответствующих изменений являются нормы, регулирующие отдельные процессуальные сроки, неясность применения которых также сохраняется на протяжении действия КоАП РФ. Первая стадия производства по делам об административных правонарушениях характеризуется составлением протокола об административном правонарушении в сроки, предусмотренные ст. 28.5 КоАП РФ. Руководствуясь указанной нормой, протокол об административном правонарушении составляется немедленно после установления факта совершения правонарушения либо в течение двух суток, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств, сведений о лицах. Сроки составления протокола об административном правонарушении, несмотря на их закрепление в ст. 28.5 КоАП РФ, долгое время вызывают научные дискуссии.

* Обобщение по итогам работы круглого стола по теме: «Проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам порядка привлечения лиц к административной ответственности» // Арбитражный суд Магаданской области: официальный сайт. URL: <http://magadan.arbitr.ru>

Опираясь на разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации*, большинство ученых солидарны во мнении, что срок составления протокола об административном правонарушении не является пресекательным, а значит, его нарушение не служит основанием прекращения производства по делу, которое может осуществляться в рамках сроков давности. Иного мнения придерживается Е.В. Кнышов, утверждая, что разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации не меняют смысла правовой нормы и любое ее нарушение влияет на рассмотрение дела, поскольку рассмотрение начинается с выяснения полноты и качества материалов, соблюдения при этом требований правовых норм [12, с. 120].

Заметим, что в КоАП РФ не отражены обстоятельства, при которых возможно нарушение данного срока. Следует предположить, что для превышения срока составления протокола должны быть объективные основания, такие как невозможность установить личность нарушителя или обстоятельства правонарушения, и пр. Нарушение же срока без объективной причины должно рассматриваться как невыполнение уполномоченным должностным лицом своих обязанностей, закрепленных нормативными правовыми актами и должностным регламентом, что может обусловить привлечение к дисциплинарной ответственности. Однако это субъективное мнение, поскольку разъяснения по данному вопросу отсутствуют.

Следовательно, срок составления протокола теряет смысл, так как его нарушение не влечет за собой юридических последствий и производство может осуществляться в рамках сроков давности привлечения к административной ответственности. Аналогичную ситуацию можно наблюдать при осуществлении производства в форме административного расследования: первая стадия в соответствии с требованиями ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ за-

канчивается составлением протокола либо вынесением постановления о прекращении производства, и нарушение этого срока также не исключает дальнейшего разбирательства до того времени, пока не будут установлены все обстоятельства, подтверждающие состав правонарушения либо исключющие производство.

Е.В. Кнышов, рассуждая о сроках составления протокола, обращает внимание на несоответствие правоприменительной практики требованиям КоАП РФ [12, с. 121]. Автор на основании результатов проведенных исследований предлагает ограничить срок составления протокола сроком давности привлечения к ответственности. Следует согласиться с данным предложением, дополнив его положением о «разумном сроке разбирательства» в целях недопущения затягивания процесса.

Ряд вопросов возникает и на этапе направления дела на рассмотрение. Анализ структуры КоАП РФ позволяет утверждать, что именно данное процессуальное действие завершает стадию возбуждения дела. Возвращаясь к административному расследованию, а именно ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, необходимо выделить самостоятельную подведомственность рассмотрения дел в случаях, когда производство осуществляется в форме расследования. В соответствии с указанной нормой дело, производство по которому осуществляется в форме расследования, должно быть направлено в федеральный районный суд. Следовательно, по одной статье КоАП РФ дело может быть направлено как мировому судье, так и в федеральный районный суд в зависимости от условий, в которых производство осуществлялось (например, длительное время проводилась экспертиза и возбуждалось расследование либо эта же экспертиза была проведена в сроки, установленные для составления протокола, и расследование не потребовалось). Непонятна логика такого закрепления, поскольку подобные особенности лишают суды узкой профилизации, что значительно влияет на эффективность судопроизводства.

Следует акцентировать внимание на особенностях возбуждения дела при производстве в сокращенной форме. Заметим, что очевидные категории производства,

* О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2005. N 6.

отграничивающие стадию возбуждения дела от последующей стадии (рассмотрения дела), при производстве в сокращенной форме отсутствуют. Например, статьей 28.6 КоАП РФ при производстве в сокращенной форме не предусмотрено составление протокола об административном правонарушении, невозможно применить отдельные обеспечивающие меры, такие как доставление, административное задержание, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения и иные. В связи с этим возникает вопрос о реальности конструкции стадий производства.

На основании изложенного можно сделать выводы о необходимости:

1. Внести изменения в КоАП РФ в части унификации форм производства по делам об административных правонарушениях, исключив из него статью 28.7, регламентирующую осуществление производства в форме административного расследования, а также дополнить статью 28.5, предусмотрев возможность продления срока составления протокола об административном правонарушении, если требуется дополнительное время для разбирательства. Внести изменения в иные статьи КоАП РФ, учитывающие особенности производства в форме административного расследования. В частности, из ч. 4 ст. 29.1 КоАП РФ следует исключить определение о возбуждении дела и проведении расследования из перечня процессуальных документов, устанавливающих момент возбуждения дела; из ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ исключить подведомственность рассмотрения относительно формы производства, предусмотрев общую

подведомственность относительно вида правонарушения. Данные изменения позволят устранить излишнюю перегруженность процедуры привлечения к административной ответственности в части процессуальных документов, сроков, а также избежать многочисленных ошибок, допускаемых должностными лицами при осуществлении процессуальных действий.

2. Устранить противоречия, связанные с видами процессуальных документов, возникающие при возбуждении дела и окончании разбирательства в случаях осуществления процессуальных действий прокурором, путем внесения изменений в соответствующие нормы КоАП РФ. Требуется унифицировать виды процессуальных документов, исключив их разнообразие на отдельных этапах.

3. Установить срок составления протокола об административном правонарушении как «разумный срок разбирательства», исключив его ограничение временными рамками.

4. Закрепить в главе 24 КоАП РФ общие требования к рассмотрению заявлений и сообщений об административных правонарушениях по аналогии с уголовно-процессуальным законодательством.

5. Решить вопрос о более четком закреплении процедуры возбуждения дела в отношении неустановленного лица на законодательном уровне в целях исключения неоднозначного толкования процессуальных норм. Считаем возможным дополнить КоАП РФ таким основанием продления срока разбирательства на стадии возбуждения дела, как необходимость установления лица, совершившего правонарушение.

Список источников

1. Цуканов Н.Н. О производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляемом органами внутренних дел, и его соотношении с отдельными смежными юридическими категориями // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2010. N 2(6). С. 29-40.
2. Ширеева Е.В. Проблемы правового регулирования и практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород, 2018. 221 с.
3. Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) // Административное право и процесс. 2016. N 5. С. 73-78.
4. Дрозд А.О., Кудин В.А. Возбуждение дел об административных правонарушениях, осуществляемых участковыми уполномоченными полиции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. N 2 (50). С. 67-73.
5. Головки В.В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2008. 404 с.

6. Иванова С.И. Особенности и сроки рассмотрения заявлений об административных правонарушениях, совершенных неустановленными лицами // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. N 2 (5). С. 145-149.

7. Иванова С.И., Новичкова Е.Е. К вопросу о разграничении общего производства по делу об административном правонарушении и административного расследования // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2021. N 3 (57). С. 40-48.

8. Гриценко Д.В. Возбуждение дела об административном правонарушении по инициативе прокурора: актуальные проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. 2012. N 1. С. 304-310.

9. Шарафутдинов А.Ш. Возбуждение дела об административном правонарушении в отношении неустановленного лица // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод гражданина. 2015. N 18-4. С. 34-37.

10. Павлова Е.В. Отдельные аспекты производства по делам об административных правонарушениях в отношении неустановленного лица // Общественная безопасность, законность и правопорядок в 3 тысячелетии. 2018. N 4-3. С. 117-122.

11. Султанов К.А., Устинов П.В. Некоторые актуальные вопросы проведения административного расследования // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2019. Т. 5 (71). N 1. С. 279-285.

12. Кнышов Е.В. Проблемные вопросы сроков при производстве по делам об административных правонарушениях // Молодой ученый. 2020. N 2 (292). С. 119-121.

References

1. Tsukanov N.N. On the proceedings on cases of administrative offenses carried out by the internal affairs bodies, and its relationship with certain related legal categories. Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2010, no. 2(6), pp. 29-40. (In Russ.).

2. Shireeva E.V. Problems of legal regulation and practice of implementation of the stage of preparation for consideration of a case on an administrative offense. Cand. Diss. Nizhny Novgorod, 2018. 221 p. (In Russ.).

3. Salishcheva N.G., Yakimov A.Yu. The structure of proceedings in cases of administrative offenses (stages of initiating a case and considering a case). Administrative law and proceeding, 2016, no. 5, pp. 73-78. (In Russ.).

4. Drozd A.O., Kudin V.A. Initiation of cases on administrative offenses carried out by district police officers. Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2011, no. 2 (50), pp. 67-73. (In Russ.).

5. Golovko V.V. Administrative and jurisdictional activities of internal affairs bodies in the field of road traffic. Doct. Diss. Omsk, 2008. 404 p. (In Russ.).

6. Ivanova S.I. Features and terms of consideration of applications for administrative offenses committed by unidentified persons. Law order: history, theory, practice, 2015, no. 2 (5), pp. 145-149. (In Russ.).

7. Ivanova S.I., Novichkova E.E. On the issue of delimitation of the general proceedings in the case of an administrative offense and administrative investigation. Legal Science and Law Enforcement Practice, 2021, no. 3 (57), pp. 40-48. (In Russ.).

8. Gritsenko D.V. Initiation of a case on an administrative offense at the initiative of the prosecutor: current problems. Bulletin of the Voronezh State University, 2012, no. 1, pp. 304-310. (In Russ.).

9. Sharafutdinov A.Sh. Initiation of an administrative offense case against an unidentified person. Actual problems of the state and society in the field of ensuring the rights and freedoms of a citizen, 2015, no. 18-4, pp. 34-37. (In Russ.).

10. Pavlova E.V. Separate aspects of proceedings in cases of administrative offenses against an unidentified person. Public security, law and order in the 3rd millennium, 2018, no. 4-3, pp. 117-122. (In Russ.).

11. Sultanov K.A., Ustinov P.V. Some topical issues of administrative investigation. Scientific notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Legal Sciences, 2019, vol. 5 (71), no. 1, pp. 279-285. (In Russ.).

12. Knyshov E.V. Problematic issues of terms in the proceedings on administrative offenses. Young scientist, 2020, no. 2 (292), pp. 119-121. (In Russ.).

Научная специальность: 12.00.14 (5.1.2)

Проблемы исполнения сотрудниками органов внутренних дел административного ареста

Эльвира Фазитовна Байсалуева,

кандидат юридических наук, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации, Тюмень, Россия, baisalueva17@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0526-2371>

Аннотация. Научная статья посвящена наиболее актуальным проблемам назначения административного ареста судьей, а также исполнения наказания сотрудниками органов внутренних дел. Обосновывается недопустимость исключения административного ареста из системы административных наказаний и необходимость разработки в связи с этим на законодательном уровне мер по повышению эффективности данного вида наказания. С этой целью автором предлагается внести в статью 3.3 КоАП РФ изменения, которые позволят назначать административный арест вместе с административным штрафом или лишением права управления транспортными средствами. Сделан вывод о необходимости закрепления на законодательном уровне порядка взаимодействия органов внутренних дел и судов по вопросам рассмотрения административных правонарушений, за совершение которых предусмотрен такой вид наказания, как административный арест.

Ключевые слова: административный арест, административное наказание, исполнение постановления, место отбывания административного ареста

Для цитирования: Байсалуева Э.Ф. Проблемы исполнения сотрудниками органов внутренних дел административного ареста // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 34-42.

Problems of executing the administrative arrest by law enforcement officers

Elvira F. Baisalueva,

Candidate of Legal Sciences, Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Tyumen, Russia, baisalueva17@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0526-2371>

Abstract. The topical problems of imposing the administrative arrest by a judge and executing the punishment by law enforcement officers are considered. The inadmissibility of excluding the administrative arrest from the system of administrative punishments and the need of developing the measures to improve the effectiveness of this type of punishment at the legislative level are justified. It is proposed to amend the Article 3.3 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, which will allow to impose an administrative arrest along with an administrative fine or deprivation of the right to drive vehicles. The necessity to change the procedure of entering into force of the decision on an administrative arrest and its executing in accordance with Part 2 of Article 31.2 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, that is according to the general rule, is argued. The conclusion of the need to fix at the legislative level the procedure of interaction between law enforcement bodies and courts on the issues of trying the administrative offences, for which such a type of punishment as administrative arrest is provided, is drawn.

Keywords: administrative arrest, administrative punishment, executing the decision, place of serving the administrative arrest

For citation: Baisalueva E.F. Problems of executing the administrative arrest by law enforcement officers // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 34-42.

В системе наказаний за административные правонарушения административный арест считается самым суровым, поскольку это единственный вид наказания,

затрагивающий свободу человека, гарантированную Конституцией Российской Федерации. За последние несколько лет количество статей КоАП РФ, санкции ко-

торых предусматривают в качестве наказания административный арест, было существенно увеличено [1, с. 44].

Очевидно, что в современном административном законодательстве порядок отбывания анализируемого вида наказания значительно усовершенствован. Тем не менее механизм его назначения и исполнения вызывает у правоприменителей трудности, обусловленные как правовыми, так и организационными проблемами, что определяет актуальность темы настоящего исследования.

Административный арест заключается в содержании лица, подвергнутого данному наказанию, в условиях изоляции в государственных учреждениях со специальным правовым статусом, которые входят в структуру органов внутренних дел. Предназначение данных учреждений заключается в обеспечении содержания лиц, подвергнутых административному аресту, их охраны и конвоирования.

С точки зрения ряда исследователей, административный арест — это содержание виновного в условиях строгой изоляции от общества в специально предназначенных для этого государственных учреждениях [см., например: 2, с. 162].

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 26 апреля 2013 г. N 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»* к правам лиц, подвергнутых административному аресту, относится право на свидание с родственниками и другими лицами, отправление писем и иной корреспонденции, право на телефонные разговоры и прогулку. Кроме того, в случае возникновения исключительных обстоятельств личного характера исполнение административного ареста, согласно ч. 5 ст. 32.8 КоАП РФ, может быть приостановлено на срок до семи суток либо вообще прекращено. Иными словами, на основании письменного заявления правонарушителя судья по своему субъективному убеждению вправе допустить приостановление исполнения наказания и дать виновному возможность разрешить личные проблемы. Срок приостановления административного ареста не засчитывается в срок отбывания наказания.

* Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. N 17. Ст. 2034.

А.С. Михлин [3, с. 291], О.И. Бажанов [4, с. 73] и многие другие авторы, исследуя институт лишения свободы, обращались к понятию «изоляция». В современной науке понятие «изоляция» как признак лишения свободы широко обсуждается в контексте уголовно-исполнительного права. Таким образом, учитывая положения административного законодательства об исполнении административного ареста, можно сделать вывод о том, что в рамках административного производства административный арест — это содержание виновного скорее в условиях изоляции, нежели в условиях строгой изоляции, поскольку понятие «строгая изоляция», на наш взгляд, правильнее применять к осужденным за общественно опасные деяния.

Проблемы исполнения административного ареста широко обсуждаются в научных кругах. Для российской юриспруденции вопрос о целесообразности рассматриваемого наказания не является новым. Очевидно, что данные проблемы взаимосвязаны. В частности, В.В. Головкин и К.В. Маслов предлагают исключить административный арест из санкций статей главы 12 КоАП РФ и в качестве альтернативы применять к таким правонарушителям обязательные работы [5, с. 28]. Точка зрения о полном отказе от данного вида наказания объясняется в основном небольшим воспитательным значением и низкой результативностью этого наказания. Однако данная позиция представляется неубедительной.

Ряд ученых кроме утраченного права на свободу передвижения отмечают также нарушение неприкосновенности частной жизни граждан, подвергнутых административному аресту, и ограничение права владения предметами собственности [см., например: 2, с. 162]. Подобные высказывания являются справедливыми, однако следует отметить, что применение данного наказания, как и всех остальных, невозможно без наступления для виновного негативных последствий.

В связи с этим попытка минимизировать правовое значение административного ареста как административного наказания является преждевременной и несправедливой. По этому вопросу убедительно высказался В.Г. Татарян: «...если

из правового оборота изъять административный арест, не дав взамен равноценный вид наказания, применяемый к наиболее злостным правонарушителям, то правоприменитель останется без эффективного средства влияния на оперативную обстановку» [6, с. 418]. В свою очередь, Е.А. Супонина и А.С. Маркевич утверждают, что административный арест подчас является единственным способом адекватного воздействия на противоправные деликты и сегодня по-прежнему актуален [7, с. 96].

Относительно вопроса о низкой результативности рассматриваемого вида наказания считаем, что существует необходимость разработки и применения мер по повышению эффективности и правового значения административного ареста. Это позволит не только более действенно применять данный вид наказания, но и достичь эффективности наказания за административные правонарушения, за совершение которых предусмотрен административный арест.

Как отмечено выше, рассматриваемый вид наказания в общей системе наказаний является наиболее строгим. В то же время практике известны ситуации, когда правонарушитель предпочитает административный арест другим видам наказаний. В частности, санкция ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ «Невыполнение обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием» предусматривает за оставление водителем в нарушение Правил дорожного движения места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он является, наказание в виде лишения права управления транспортными средствами на срок от одного года до полутора лет или административный арест на срок до пятнадцати суток. Санкция ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством» предусматривает три альтернативных вида наказания – наложение административного штрафа в размере тридцати тысяч рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от ста до двухсот часов.

При этом, как показывает практика, правонарушители, совершившие данные правонарушения, на стадии рассмотрения

административного дела нередко ходатайствуют о назначении им административного ареста на установленный срок, предпочитая быть подвергнутыми более строгому наказанию, нежели лишиться права управления транспортными средствами, пусть даже на минимальный срок. У одних социальных групп транспортная потребность объясняется возможностью получения материальных благ, у других – возможностью достижения социального комфорта [8, с. 11]. Лишение права управления автомобилем даже на непродолжительный срок негативно отражается на жизнедеятельности человека.

Таким образом, как показывает практика, лишение права управления транспортными средствами влечет для правонарушителя более негативные последствия и, соответственно, воспринимается им как более строгий вид наказания, нежели административный арест. При этом следует заметить, что, назначая административный арест, суд ограничивает более важное конституционное благо виновного – его свободу. Прежде всего, это обусловлено краткосрочным характером наказания, в течение которого социальные связи правонарушителя сохраняются, и, таким образом, правовые последствия оказывают на виновное лицо меньшее воздействие по сравнению с такими видами административных наказаний, как штраф в существенном размере или лишение права управления транспортными средствами. Кроме этого, следует отметить достаточно мягкий режим содержания лиц, подвергнутых административному аресту, в учреждениях исполнительной власти, что, на наш взгляд, оказывает определенное влияние на правонарушителей на стадии рассмотрения административного дела.

Учитывая вышеизложенное, считаем, что правовое значение административного ареста возрастет в том случае, если в санкциях отдельных статей, например содержащихся в главе 12 КоАП РФ, анализируемое наказание будет назначаться одновременно с дополнительными видами наказаний. Представляется, что административный арест можно сочетать с дополнительным наказанием в виде лишения права управления транспортными средствами. В качестве иллюстрации мож-

но привести аналогичное положение законодательства, введенное в 2013 году относительно административного штрафа как основного вида наказания*.

Таким образом, за административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ, административный арест необходимо назначать не в качестве альтернативы, а в обязательном порядке, одновременно с лишением права управления транспортными средствами. При этом за управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортными средствами, административный арест следует назначать вместе с таким видом наказания, как административный штраф.

В результате негативное воздействие на правонарушителя возрастет и, как следствие, станет дополнительным фактором, сдерживающим совершение противоправных деяний.

Рассмотрим санкции ст.ст. 7.27 и 20.1 КоАП РФ. Совершение правонарушения, предусмотренного ст. 7.27 КоАП РФ «Мелкое хищение», влечет наложение административного штрафа или административный арест в качестве альтернативного наказания. Аналогичной является санкция ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство». Относительно правового значения административного ареста полагаем, что с учетом личности, материального состояния и статуса правонарушителя за противоправные деяния, предусмотренные указанными статьями, более правильно назначать административный арест одновременно с административным штрафом в качестве дополнительного наказания.

Таким образом, исключение административного ареста из системы административных наказаний недопустимо. Выход из сложившейся ситуации видится в разработке мер по повышению эффективности данного вида наказания.

Реализация приведенных выше предложений возможна посредством внесе-

* О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»: федер. закон от 23 июля 2013 г. N 196-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. N 30 (ч. I). Ст. 4029.

ния соответствующих изменений в ст. 3.3 КоАП РФ. В частности, на законодательном уровне следует определить перечень административных правонарушений, за совершение которых административный штраф может применяться в качестве дополнительного наказания, а также увеличить количество статей КоАП РФ, санкции которых будут предусматривать лишение права управления транспортными средствами в качестве дополнительного вида наказания в сочетании с основным видом наказания — административным арестом.

В свою очередь, рассуждая об административном аресте как о мере наказания, В.Н. Васильев обосновывает необходимость введения в систему административных наказаний такого их нового вида, как обязательные общественные работы, которые должны назначаться за неуплату административного штрафа в срок. Содержание наказания заключается в трудовой деятельности полезной направленности лиц, не имеющих основного места работы [9, с. 10]. С данным мнением сложно согласиться, поскольку введение в административное законодательство нового вида наказания не решит имеющиеся проблемы, а лишь усугубит существующие трудности, связанные с исполнением административных наказаний в целом. Обязательные общественные работы, по сути, дублируют существующий вид наказания — обязательные работы, механизм исполнения которого также требует усовершенствования и доработки.

Представляется, что в отношении злостных правонарушителей, ранее привлекавшихся к административному аресту, более правильным и эффективным является избрание именно обязательных работ, воспитательная роль которых для указанной категории граждан будет значительнее, нежели роль административного ареста [10, с. 20].

В связи с этим полагаем, что назрела необходимость совершенствования механизма реализации административного наказания в виде обязательных работ в качестве альтернативы административному аресту. Обязательные работы как вид административного наказания позволяют достичь целей наказания, не прибегая к изоляции злостного правонарушителя от

общества, и одновременно препятствовать его противоправному образу жизни в будущем ввиду занятости такого лица [11, с. 15].

Специфика административного ареста заключается в том, что в соответствии с ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ постановление о назначении данного наказания вступает в силу немедленно, соответственно, исполняется сотрудниками органов внутренних дел сразу после его вынесения. Отсюда следует, что стадия исполнения административного ареста наступает независимо от стадии обжалования.

Данное положение российского законодательства не просто является исключением из общего правила исполнения постановлений о назначении административных наказаний, но и противоречит нормам Конституции Российской Федерации и ст. 30.3 КоАП РФ.

Вместе с тем это не лишает лицо, подвергнутое административному аресту, права на обжалование постановления судьи. Постановление об административном аресте, как отмечено выше, тем не менее подлежит немедленному исполнению, минуя стадию обжалования и пересмотра. В конечном итоге наблюдается ситуация, при которой стадия исполнения постановления о наказании предшествует стадии обжалования. Как следствие, данное положение административного законодательства является основанием для исполнения постановления об административном наказании, которое, по сути, не имеет юридической силы.

В связи с этим заслуживает внимания точка зрения о том, что немедленное исполнение постановления об административном аресте приводит к ограничению гарантии исключения судебной ошибки при вынесении постановления [12, с. 119].

В продолжение изучения проблемы следует привести высказывание Е.М. Жамбиевой, сформулированное в виде вопроса: «...в каком правовом статусе пребывают лица, подвергнутые административному аресту после подачи жалобы на постановление судьи, когда наказание уже исполняется?» [13, с. 27].

Нельзя согласиться с позицией М. Аскерова, отметившего, что данную проблему решит закрепленная в административном законодательстве норма, со-

гласно которой лицо, неправомерно подвергнутое наказанию, получит право на материальную компенсацию [14, с. 281], поскольку аналогичное положение закреплено в ст. 46 Конституции Российской Федерации. Следовательно, неверно дублировать положения Конституции Российской Федерации в КоАП РФ.

С целью исключения отмеченных противоречий в административном законодательстве и в правоприменительной практике порядок вступления в силу постановления об административном аресте должен регулироваться в соответствии с ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ, то есть по общему правилу.

Более того, исполнение постановления об административном аресте с момента его вступления в законную силу, а именно после истечения десятидневного срока обжалования, исключит противоречие положениям Конституции Российской Федерации и необходимость рассмотрения жалобы на постановление в короткие сроки (в течение суток).

Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. N 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» установлены порядок и условия отбывания рассматриваемого вида наказания. Приказом МВД России от 10 февраля 2014 г. N 83* утверждены Правила внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста. Кроме того, регламентированы права и обязанности лиц, подвергнутых рассматриваемому виду наказания.

Из анализа законодательства следует, что обязанностей у отбывающих административный арест значительно меньше, чем прав, однако за невыполнение обязанностей также предусмотрена ответственность.

В соответствии с требованиями российского законодательства лица, подвергнутые административному аресту, находятся в условиях систематического контроля (надзора), осуществляемого сотрудниками и администрацией места отбывания административного ареста. Контроль (надзор) становится возможным

* См.: Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста: приказ МВД России от 10 февр. 2014 г. N 83 // Рос. газ. 2014. 4 июля.

при помощи специальных технических и электронных средств, которые могут устанавливаться в местах отбывания наказания указанного вида.

По мнению Ф.П. Васильева и Н.Ф. Бережковой, в процессе осуществления данного надзора возможно использование электронных браслетов [15, с. 108]. Известно, что электронные браслеты применяются в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния, в рамках меры процессуального принуждения. Однако применение электронных браслетов в отношении лиц, отбывающих административный арест, с целью контроля (надзора) в специальных учреждениях представляется излишним.

Лица, подвергнутые административному аресту, по прибытии в спецприемник подвергаются личному досмотру, досмотру вещей, государственной дактилоскопической регистрации и фотографированию. Необходимо отметить, что такая мера принуждения, как личный досмотр лиц, подвергнутых административному аресту, применяется в обязательном порядке по прибытии виновного лица в территориальный орган МВД России для исполнения административного наказания. В дальнейшем личный досмотр осуществляется по мере необходимости, то есть при наличии оснований полагать, что лица, подвергнутые административному аресту, имеют при себе предметы, не разрешенные к использованию в месте отбывания административного ареста.

Служебной обязанностью сотрудников специальных учреждений является работа по приему и передаче посылок в соответствии с требованиями административного законодательства. В частности, поступившие посылки подлежат обязательному досмотру, осуществляемому комиссией в присутствии доставивших их лиц. Информация о принятых и об изъятых запрещенных предметах фиксируется в акте, который подписывается членами комиссии и объявляется лицу, подвергнутому административному аресту, под расписку.

Общеизвестно, что обязанностью сотрудников органов внутренних дел является обеспечение сопровождения правонарушителя в зал судебного заседания для рассмотрения административного дела, а

в дальнейшем — в специальное учреждение, в котором содержатся лица, подвергнутые административному аресту.

Принимая во внимание тот факт, что часто суды не рассматривают административные дела в срочном порядке (например, ввиду праздничных дней), у сотрудников органов внутренних дел возникают трудности с содержанием правонарушителя в период ожидания судебного заседания. Законных оснований для задержания правонарушителя до судебного рассмотрения в этот период времени у сотрудников органов внутренних дел не имеется.

Нередко в момент доставления виновного в учреждение отбывания административного ареста у сотрудников органов внутренних дел возникает проблема, связанная с тем, что сотрудники учреждения отказывают в приеме виновных лиц из-за отсутствия свободных мест, предварительно внося в журнал учета отказов в приеме в место отбывания административного ареста данные о лице, подвергнутом административному аресту. Таким образом, сотрудник полиции, осуществивший доставку правонарушителя, не может передать его для дальнейших процессуальных действий до появления свободного места.

Иными словами, вопрос о задержании или о доставлении правонарушителя в суд именно для рассмотрения административного дела, а также о процедуре ожидания свободного места в учреждении отбывания административного ареста законодательство не регламентирует.

Резюмируя вышесказанное, следует сделать вывод о необходимости закрепления на законодательном уровне порядка взаимодействия органов внутренних дел и судов по вопросам рассмотрения административных правонарушений, за совершение которых предусмотрен такой вид наказания, как административный арест. Полагаем, это позволит принимать решения об арестах в оперативном порядке.

Как было отмечено, в соответствии с административным законодательством лица, подвергнутые административному аресту, содержатся в условиях изоляции от общества в специально предназначенных для этого учреждениях. Однако необходимо признать, что в некоторых террито-

риальных органах МВД России отсутствуют специально оборудованные места для лиц, подвергнутых административному аресту, в связи с чем последние содержатся в одном помещении с подозреваемыми и обвиняемыми в совершении общественно опасных деяний.

При этом условия и порядок отбывания административного ареста как вида административного наказания и порядок содержания заключенных под стражу лиц, подвергнутых мере процессуального принуждения, существенно отличаются и устанавливаются нормами разных федеральных законов. В частности, в соответствии с действующим административным законодательством лица, подвергнутые административному аресту, имеют право на оплачиваемые ими телефонные разговоры*. В то же время подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений телефонные разговоры строго запрещены.

Указанные противоречия не только значительно затрудняют профессиональную деятельность должностных лиц органов внутренних дел, исполняющих анализируемый вид наказания, но и способствуют нарушению положений законодательства, устанавливающего порядок содержания лиц, подвергнутых административному аресту, и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

Кроме того, в качестве проблемы организационного характера можно назвать недостаточное материально-техническое обеспечение подразделений органов внутренних дел. Сотрудники и администрация мест отбывания административного ареста нередко отмечают возросшую нагрузку на личный состав вследствие имеющегося некомплекта в органах внутренних дел. В учреждениях для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, расположенных в отдаленных районах субъектов Российской Федерации, отсутствуют медицинские работники. Существует проблема, связанная с низким качеством дактилоскопических сканеров, имеющихся в специальных приемниках, что значительно

затрудняет процесс дактилоскопирования доставленных лиц.

Следовательно, одним из основных решений указанной проблемы является улучшение материально-технического обеспечения территориальных органов МВД России, а именно создание помещений для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, наличие необходимого количества автотранспортных средств, горюче-смазочных материалов и т.д.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Исключение административного ареста из системы административных наказаний недопустимо. При этом требуется разработка мер по повышению эффективности данного вида наказания. С этой целью целесообразно за отдельные административные правонарушения назначать административный арест с такими видами административных наказаний, как административный штраф или лишение права управления транспортными средствами. Реализация данных предложений возможна посредством внесения соответствующих изменений в ст. 3.3 КоАП РФ. В частности, следует определить перечень административных правонарушений, за совершение которых административный штраф может применяться в качестве дополнительного наказания. Кроме того, необходимо увеличить количество статей КоАП РФ, санкции которых будут предусматривать лишение права управления транспортными средствами в качестве дополнительного вида наказания в сочетании с основным видом наказания – административным арестом.

2. С целью исключения выявленных противоречий в административном законодательстве и правоприменительной практике порядок вступления в силу постановления об административном аресте должен регулироваться в соответствии с ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ, то есть по общему правилу.

3. Необходимо на законодательном уровне закрепить порядок взаимодействия органов внутренних дел и судов при рассмотрении вопросов административных правонарушений, за совершение которых установлен такой вид наказания, как административный арест. Полагаем, это по-

* См.: О порядке отбывания административного ареста: федер. закон от 26 апр. 2013 г. N 67-ФЗ.

зволит оперативно принимать решения об арестах.

4. Проработать вопрос о полном материально-техническом обеспечении

территориальных органов МВД России, и прежде всего о создании помещений для содержания лиц, подвергнутых административному аресту.

Список источников

1. Тимошенко И.В. Административный арест в общей системе административных наказаний // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2015. N 2. С. 43-47.
2. Аврутин Р.Ю. Специальный приемник для административно задержанных лиц // Закон и право. 2020. N 3. С. 160-163.
3. Михлин А.С. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть. Москва: Юрист, 2004. 494 с.
4. Бажанов О.И. Прогрессивная система исполнения наказания / науч. ред.: Г.А. Туманов. Минск: Наука и техника, 1981. 168 с.
5. Головкин В.В., Маслов К.В. Назначение административного наказания за административные правонарушения в области дорожного движения в виде административного ареста: проблемы и перспективы // Научный вестник Омской академии МВД России. 2018. N 2 (69). С. 26-28.
6. Татарян В.Г. Генезис административно-деликтного законодательства: от общесоюзных основ до кодексов государств – участников СНГ об административных правонарушениях // Актуальные проблемы правовой реформы в Российской Федерации и государствах – участниках Содружества Независимых Государств: сб. науч. тр.: в 2 т. Т. 1 / под общ. ред. В.Г. Татаряна. Москва, 2002. С. 418-427.
7. Супонина Е.А., Маркевич А.С. Обязательные работы как вид административного наказания: оправдуются ли надежды правоприменителя? // Юридические исследования. 2017. N 1. С. 91-97.
8. Майоров В.И. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: монография. Москва: Юрлитинформ, 2010. 208 с.
9. Васильев В.Н. Административный арест как мера административного наказания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 24 с.
10. Байсалуева Э.Ф. Организация деятельности инспектора по исполнению административного законодательства: учеб. пособие. Тюмень, 2020. 68 с.
11. Байсалуева Э.Ф. Обязательные работы как вид административного наказания: некоторые проблемы исполнения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2020. N 1 (51). С. 15-20.
12. Степанова О.А. Административный арест в свете решений Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2008. N 12. С. 116-120.
13. Жамбиева Е.М. Система административных наказаний и их классификация // Административное право и процесс. 2006. N 1. С. 25-29.
14. Аскеров М. Проблема исполнения административного ареста // Пробелы в российском законодательстве. 2012. N 1. С. 280-282.
15. Васильев Ф.П., Бережкова Н.Ф. Правовое регулирование отбывания административного ареста в России // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сб. науч.-практ. тр.: вып. 3 / под ред. А.И. Бастрыкина. Москва: Акад. Следственного комитета Российской Федерации. 2014. С. 106-112.

References

1. Timoshenko I.V. Administrative arrest in the general system of administrative punishments. Bulletin of the Taganrog Institute of Management and Economics, 2015, no. 2, pp. 43-47. (In Russ.).
2. Avrutin R.Yu. A special receiver for administratively detained persons. Law and right, 2020, no. 3, pp. 160-163. (In Russ.).
3. Mihlin A.S. Criminal law of the Russian Federation. A common part. Moscow, Yurist Publ., 2004. 494 p. (In Russ.).
4. Bazhanov O.I. Progressive system of execution of punishment. Minsk, Nauka i tehnika Publ., 1981. 168 p. (In Russ.).
5. Golovko V.V., Maslov K.V. Appointment of administrative punishment for administrative offenses in the field of road traffic in the form of administrative arrest: problems, prospects. Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2018, no. 2 (69), pp. 26-28. (In Russ.).
6. Tataryan V.G. The Genesis of Administrative and Tort Legislation: from the All-Union Foundations to the Codes of the CIS Member States on Administrative Offenses. Actual Problems of Legal Reform in the Russian Federation and the Commonwealth of Independent States Member States. In 2 volumes. Vol. 1. Moscow, 2002. Pp. 418-427. (In Russ.).
7. Suponina E.A., Markevich A.S. Compulsory work as a type of administrative punishment: will the law enforcer's hopes come true? Legal research, 2017, no. 1, pp. 91-97. (In Russ.).

8. Mayorov V.I. State-legal provision of road safety in the Russian Federation: theoretical and applied problems. Moscow, Yurlitinform Publ., 2010. 208 p. (In Russ.).
9. Vasil'ev V.N. Administrative arrest as a measure of administrative punishment. Autoabstract Cand. Diss. Saratov, 2005. 24 p. (In Russ.).
10. Baysalueva E.F. Organization of the activities of the inspector for the execution of administrative legislation. Tyumen, 2020. 68 p. (In Russ.).
11. Baysalueva E.F. Compulsory labor as a form of administrative punishment: some problems of carrying out. *Legal Science and Law Enforcement Practice*, 2022, no. 2 (60), pp. 15-20. (In Russ.).
12. Stepanova O.A. Administrative arrest in the light of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Journal of Russian Law*, 2008, no. 12, pp. 116-120. (In Russ.).
13. Zhambieva E.M. The system of administrative penalties and their classification. *Administrative law and process*, 2006, no. 1, pp. 25-29. (In Russ.).
14. Askerov M. The problem of execution of administrative arrest. *Gaps in Russian legislation*, 2012, no. 1, pp. 280-282. (In Russ.).
15. Vasil'ev F.P., Berezhkova N.F. Legal regulation of serving administrative arrest in Russia. Investigation of crimes: problems and ways to solve them. Issue 3. Moscow, Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, 2014. Pp. 106-112. (In Russ.).

Раздел 3. Уголовный закон

Научная специальность: 12.00.08 (5.1.4)

Уголовная ответственность за нарушение территориальной целостности Российской Федерации (статья 280.2 УК РФ)

Тимур Рашидович Сабитов,

доктор юридических наук, доцент, Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева, Екатеринбург, Россия, uglaw@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5659-5571>

Аннотация. В статье осуществляется анализ статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающей ответственность за такой вид экстремистской деятельности, как нарушение территориальной целостности Российской Федерации. Производится сравнение нормы, предусмотренной статьей 280.2 УК РФ, со схожей нормой Конституции Российской Федерации (часть 2.1 статьи 67), а также со смежными уголовно-правовыми нормами, предусмотренными статьями 278, 279, 280.1, 323 уголовного закона. Автор выделяет две формы анализируемого преступления, каждая из них имеет свои признаки и свою конструкцию состава преступления. Представлено авторское толкование признаков состава нарушения территориальной целостности Российской Федерации, включая разъяснение таких терминов, как «делимитация», «демаркация» и «редемаркация». Обозначено несоответствие текста исследуемой нормы с ее действительным смыслом. Автор акцентирует внимание на отсутствии дифференциации ответственности за данное преступление в зависимости от его форм и предлагает собственный вариант решения проблемы. В статье также даны рекомендации по квалификации рассматриваемого преступления.

Ключевые слова: территориальная целостность, отчуждение территории, экстремистская деятельность, государственная граница, международный договор

Для цитирования: Сабитов Т.Р. Уголовная ответственность за нарушение территориальной целостности Российской Федерации (статья 280.2 УК РФ) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 43-50.

Criminal liability for violating the territorial integrity of the Russian Federation (Article 280.2 of the Criminal Code of the Russian Federation)

Timur R. Sabitov,

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Ural State Law University named after V.F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russia, uglaw@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5659-5571>

Abstract. The analysis of the article of the Criminal Code of the Russian Federation, envisaging the liability for such a type of extremist activities as violating the territorial integrity of the Russian Federation is carried out. The comparison of the norm provided in Article 280.2 of the Criminal Code of the Russian Federation with a similar norm of the Constitution of the Russian Federation (part 2.1 of Article 67), as well as with related criminal law norms provided in Articles 278, 279, 280.1, 323 of the Criminal Code of the Russian Federation is made. Two forms of the analyzed crime are distinguished, each of them has its own features and structure of the components of crime. The author's interpretation of the signs of violating the territorial integrity of the Russian Federation, as well as the explanation of such terms as "delimitation", "demarcation" and "redemarcation" are provided. The discrepancy of the text of the analyzed article with its actual sense is indicated. The attention is drawn to the lack of differentiation of the responsibility for this crime depending on its forms. The author's version of solving the problem is offered. Some recommendations on the qualification of the analyzed crime are provided.

Keywords: territorial integrity, alienation of territory, extremist activities, state border, international treaty

For citation: Sabitov T.R. Criminal liability for violating the territorial integrity of the Russian Federation (Article 280.2 of the Criminal Code of the Russian Federation) // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 43-50.

Одну из законодательных новелл в сфере противодействия сепаратистской деятельности представляет собой ст. 280.2 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК), предусматривающая ответственность за нарушение территориальной целостности Российской Федерации*. Как следует из пояснительной записки к проекту Федерального закона, содержащего новую статью УК, необходимость конструирования данного состава преступления для авторов законопроекта была вызвана в большей степени изменениями в Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), нежели недостатками действующего УК.

По мнению разработчиков законопроекта, «поскольку в действующей редакции Конституции Российской Федерации <ч. 2.1 ст. 67> закреплена прямая запрет на отчуждение части территории Российской Федерации либо на осуществление иных действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, необходимо дополнить главу 29 (Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства) Уголовного кодекса Российской Федерации новой статьей 280, устанавливающей специальную ответственность за указанные деяния. При этом предлагается предусмотреть в качестве наказания за такие действия – лишение свободы на срок от шести до десяти лет»**.

Стремление инициаторов разработки данного проекта Федерального закона к обеспечению названной конституционной нормы уголовно-правовой санкцией объяснимо, поскольку вопрос сохранения целостности государственной террито-

рии важен для любого государства. Однако ст. 280.2 УК воспроизводит ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ далеко не дословно, что может свидетельствовать об обеспечении конституционной нормы уголовно-правовыми средствами лишь в определенной части. Кроме того, перенос запрета в уголовно-правовое поле должен иницироваться в первую очередь наличием требующих уголовно-правового сдерживания конкретных форм общественно опасного поведения, их распространенностью. При таких условиях правильно сформулировать признаки состава преступления, исходя из теоретических разработок в этой области, будет нетрудно. К норме, предусмотренной ст. 280.2 УК, по-видимому, это относится весьма косвенно, в связи с чем ряд признаков состава нарушения территориальной целостности Российской Федерации толковать довольно затруднительно.

Сказанное в меньшей степени относится к объекту рассматриваемого преступления – им являются основы конституционного строя Российской Федерации в части сохранности территориальной целостности Российской Федерации. Российская Федерация в соответствии с ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Территориальная целостность предполагает такое состояние общественных отношений, при котором вся территория Российской Федерации находится под властью органов, созданных и действующих на основе положений Конституции РФ. Исходя из этого территориальная целостность будет нарушена не только в случае потери государством части территории в связи с ее переходом под контроль другого государства, но и в случае невозможности осуществления федеральной юрисдикции в отношении, например, субъекта Российской Федерации при неподчинении его органов федеральной власти в соответствии с Конституцией РФ. В этом случае речь идет о незаконном отделении части территории от Российской Федерации и создании нового государства.

Рассматриваемое преступление представляет собой разновидность экстремистской деятельности, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ «О противодей-

* Статья введена в действие Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. N 425-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 30 и 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. N 50 (ч. III). Ст. 8070.

** Пояснительная записка к проекту Федерального закона N 989303-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности: сайт. URL: <http://sozd.duma.gov.ru>

ствии экстремистской деятельности» к таковой отнесено, в частности, «нарушение территориальной целостности Российской Федерации (в том числе отчуждение части территории Российской Федерации)»*. Однако следует иметь в виду, что преступное нарушение территориальной целостности Российской Федерации может быть не признано преступлением экстремистской направленности, если фактически содеянное не сопровождалось мотивом ненависти или вражды, указанным в примечании 2 к ст. 282.1 УК.

Запрет, предусмотренный в ст. 280.2 УК, явно отличается от положения, сформулированного в ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ. Конституционная норма нацелена на недопущение двух форм поведения: 1) действий, направленных на отчуждение части территории Российской Федерации; 2) призывов к таким действиям. При этом ответственность за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, уже предусмотрена отдельной статьей (ст. 280.1 УК) с 2014 года**. В связи с этим сопоставлению с уголовно-правовым аналогом подлежат только действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации. В объективной стороне преступления, предусмотренного ст. 280.2 УК, речь идет о несколько иных вариантах действий: 1) отчуждение части территории Российской Федерации; 2) иные действия, направленные на нарушение территориальной целостности Российской Федерации.

Можно заметить, что действия, запрещенные конституционной нормой, сформулированы достаточно широко, поскольку к ним отнесено не только само отчуждение части территории, но и другие действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации. Первое из альтернативных деяний, предусмотренных уголовно-правовой нормой, охватывает собой уже конечный этап сепаратистской

деятельности — свершившееся отчуждение части территории Российской Федерации. Второе альтернативное деяние — иные действия, направленные на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, наоборот, сформулировано шире, чем в ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ. Конституционная норма запрещает действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а согласно уголовно-правовой норме эти действия направлены на нарушение территориальной целостности. Соответственно, преступление, предусмотренное ст. 280.2 УК, в этой форме будет считаться оконченным не с момента возникновения факта нарушения территориальной целостности, а уже с начала осуществления каких-либо действий для достижения такого результата.

От иных действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, следует отличать перечисленные в ст. 280.2 УК делимитацию, демаркацию и редемаркацию Государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами.

Данные понятия наиболее употребимы в международном праве. Делимитация (лат. *delimitatio* — разметка) представляет собой детальное описание в международном договоре и нанесение на карту линии прохождения границы. Это первая стадия обустройства границ [1, с. 413].

Далее следует вторая стадия — демаркация (англ. *demarcation* — разграничение), которая заключается в определении границы на реальной местности, установке пограничных знаков и составлении соответствующих документов [1, с. 413]. Демаркация осуществляется смешанными комиссиями приграничных государств и фиксируется в соответствующем протоколе [2, с. 74]. Делимитация и демаркация могут быть предусмотрены в одном договоре между сопредельными государствами***.

Редемаркация — это восстановление или обновление установленных границ. Как отмечает И.И. Лукашук, «...порой редемаркация связана с обменом участками,

* Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. N 30. Ст. 3031.

** См.: О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 28 дек. 2013 г. N 433-ФЗ // Там же. 2013. N 52 (ч. 1). Ст. 998.

*** См., например: Соглашение о делимитации границы между Республикой Македонией и Союзной Республикой Югославией от 23 февр. 2001 г. // ООН: официальный сайт. URL: <https://www.un.org>

передачей их другой стороне, с приведением границы в соответствие с общими нормами международного права. В таких случаях могут возникнуть трудности. В качестве примера можно указать на историю договора Российской Федерации с КНР 1994 г. о линии границы на ее западном участке, который не нашел понимания у Государственной Думы» [1, с. 413]*. Однако в случае с западной российско-китайской границей речь шла о «несогласованных» территориях и проблема решалась демаркационным (редемаркационным) путем [3, с. 34-35].

Из сказанного выше можно сделать вывод, что преступление в форме отчуждения части территории Российской Федерации или действий, направленных на такое отчуждение, будет иметь место тогда, когда акты изменения границ Российской Федерации совершены не в соответствии с международным соглашением, заключенным полномочными представителями государства в рамках легальной процедуры. Делимитация, демаркация, редемаркация Государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами являются законными формами изменения государственной территории, поэтому нарушить территориальную целостность Российской Федерации в прямом смысле этого слова такие действия не могут. В связи с этим исключение указанных видов деятельности из числа действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, в ст. 280.2 УК не несет существенной нагрузки.

Согласно Толковому словарю слово «отчуждать» в официальном понимании означает «передавать (имущество) в пользу другого лица, организации, государства» [4, с. 484]. Применяя смысл этого слова к

объективной стороне преступления, предусмотренного ст. 280.2 УК, можно сделать вывод о том, что отчуждение части территории будет означать ее передачу другому государству. Однако в мировой истории можно отметить случаи, когда территория определенного государства отсоединялась без передачи ее другому государству, то есть выделялась в результате самопровозглашения своей независимости. Отсоединение территории таким способом тоже следует считать ее отчуждением. При самопровозглашении независимости части территории для оставшейся части государства эта территория становится чужой, то есть она не будет находиться под властью органов, созданных и действующих на основе положений Конституции.

Таким образом, «отчуждение» в контексте ст. 280.2 УК означает незаконное отторжение части территории Российского государства с провозглашением ее независимости от Российской Федерации или присоединением к иностранному государству. Преступление в данной форме будет считаться *оконченным* с момента фактического выбытия части территории из-под юрисдикции Российской Федерации. Поскольку речь идет о наступлении конкретного результата от совершения действий, то можно сделать вывод, что состав отчуждения части территории является материальным.

Согласно сводным статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2020-2021 годы фактов привлечения к ответственности по ст. 280.2 УК судами Российской Федерации не зафиксировано**. Однако в правоприменительной практике обязательно возникнет вопрос о том, какие иные действия, кроме отчуждения части территории, могут быть направлены на нарушение территориальной целостности Российской Федерации. В официальном отзыве Правительства Российской Федерации на вносимый в Государственную Думу Российской Федерации законопроект справедливо обращалось внимание на чрезмерную широту предлагаемой форму-

* См. также: Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на ее Западной части: утв. Федеральным законом от 15 июля 1995 г. N 104-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на ее Западной части» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. N 29. Ст. 2760.

** Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/?id=79>

лировки. Указывалось, что «...нуждается в дополнительном обсуждении диспозиция предлагаемой нормы в части определения "иных действий" в силу неопределенности указанного признака, что может привести к широкому усмотрению при квалификации преступления и произвольному правоприменению»*.

Используемая в ст. 280.2 УК формулировка «действия, направленные на...» свидетельствует о стремлении охватить ею более ранние стадии общественно опасной деятельности, чем стадия оконченого отчуждения части территории. Аналогичная лексическая конструкция употребляется в диспозиции ст. 278 УК, предусматривающей наказание за действия, направленные на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции РФ, а равно направленные на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации. При комментировании ст. 278 УК специалисты сходятся во мнении, что результат, на который направлены действия виновного, не охватывается рамками состава этого преступления [5, с. 91; 6, с. 95-96].

По мнению Ю.Е. Пудовочкина, «формула "действия, направленные на..." позволяет провести определенные параллели с покушением» [7, с. 61]. Однако сказанное не означает, что эта формула должна исключать стадию приготовления к преступлению, поскольку создание условий для совершения преступления также направлено на конечную цель преступного посягательства. Разница лишь в том, что согласно ч. 3 ст. 30 УК при покушении на преступление действия (бездействие) направлены на достижение преступной цели «непосредственно», то есть связаны с попыткой выполнения объективной стороны преступления, в то время как при приготовлении такой непосредственности нет.

* Официальный отзыв на проект федерального закона 989303-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», вносимый в Государственную Думу депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым: письмо Правительства Российской Федерации от 15 июля 2020 г. N 6025п-П14. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Исходя из этого следует полагать, что «иные действия», о которых идет речь в ст. 280.2 УК, включают как покушение, так и подготовительные действия, направленные на нарушение территориальной целостности Российской Федерации. Преступление в этой форме будет *оконченным* с момента совершения таких действий, независимо от того, привели они к нарушению территориальной целостности Российской Федерации или нет. Состав преступления, совершенного в этой форме, является формальным.

В связи с этим обращает на себя внимание неравенство в степени общественной опасности уже свершившегося отчуждения части территории Российской Федерации и каких-либо подготовительных действий к этому. Если основываться на уже укоренившейся в уголовном законе оценке общественной опасности преступления в зависимости от его завершенности (ст.ст. 29, 30, 66 УК), то приготовление к преступлению должно наказываться менее строго, чем аналогичное оконченое деяние. В статье 280.2 УК оба деяния уравнены по степени общественной опасности без какой-либо дифференциации.

Даже если рассматриваемые формы деяний по степени своей общественной опасности, по мнению законодателя, примерно одинаковы, возникает вопрос о целесообразности выделения отчуждения части территории Российской Федерации в качестве отдельного вида преступного поведения, при том что вторая форма («иные действия») логически охватывает собой первую. В этом случае в ст. 280.2 УК достаточно было бы указать лишь на «действия, направленные на нарушение территориальной целостности Российской Федерации...», так же как это сделано в ст. 278 УК.

При конструировании диспозиции анализируемой нормы применен абстрактно-казуистический прием, благодаря которому отчуждение части территории представлено как разновидность действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации. Но отчуждение указанной территории – это не действия, направленные на обозначенный результат, а уже оконченое деяние, предполагающее наличие свершившегося факта отчуждения терри-

тории. В связи с этим в данном случае диспозицию анализируемой нормы логически следует толковать так: «Отчуждение части территории Российской Федерации (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации Государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), а равно действия, направленные на нарушение территориальной целостности Российской Федерации...». При этом отчуждение части территории будет считаться незаконным, если оно совершено не в рамках делимитации, демаркации или редемаркации.

Если поддержать намерение законодателя относительно выделения двух форм рассматриваемого преступления, основываясь на их различной степени общественной опасности, то дифференциация ответственности в ст. 280.2 УК должна быть следующей. В части 1 необходимо предусмотреть наказание за действия, направленные на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, а в ч. 2 следовало бы установить ответственность за более опасное преступление – отчуждение части территории Российской Федерации.

Преступление, предусмотренное ст. 280.2 УК, не может быть совершено путем организации вооруженного мятежа (ст. 279 УК), насильственного захвата власти или насильственного удержания власти (ст. 278 УК), поскольку об этом сказано в самой ст. 280.2 УК. В связи с этим насильственный способ не характерен для состава данного преступления, что, очевидно, заложено в санкцию нормы. Так, по сравнению с максимальным наказанием в виде лишения свободы, предусмотренным в ст. 278 и ст. 279 УК, аналогичный вид наказания в ст. 280.2 УК снижен в два раза и составляет десять лет. Однако можно предположить, что насильственное давление на компетентных должностных лиц с целью принятия ими решения об отчуждении части территории Российской Федерации можно квалифицировать по ст. 280.2 УК как действия, направленные на нарушение территориальной целостности Российской Федерации.

Субъективная сторона преступления, предусмотренного ст. 280.2 УК, характеризуется прямым умыслом, содержание которого зависит от формы этого престу-

пления. Если преступное посягательство совершается в форме отчуждения части территории Российской Федерации, то при этом виновный осознает общественную опасность своих действий, предвидит возможность или неизбежность перехода части территории Российской Федерации другому государству или провозглашения независимости этой территории и желает наступления таких последствий. При выполнении второй формы рассматриваемого преступления лицо осознает общественную опасность своих действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, и желает их совершить.

Следует согласиться с С.И. Бушминым и Г.Л. Москалевым в том, что фраза «действия, направленные на...» свидетельствует о наличии в субъективной стороне преступления цели его совершения, даже если она прямо не обозначена в статье УК [5, с. 91-92]. По этой причине цель нарушения территориальной целостности Российской Федерации является признаком субъективной стороны преступления, предусмотренного ст. 280.2 УК, и обязательна для доказывания по уголовному делу.

Характеристика *субъекта* анализируемого преступления имеет свои особенности и, как и в случае с субъективной стороной, зависит от формы деяния.

Представляется, что преступление в форме отчуждения части территории Российской Федерации в пользу иностранного государства может совершить только лицо, имеющее необходимые для этого полномочия, хотя и совершающее эти действия за рамками данных полномочий. По-видимому, в этом случае речь идет о специальном виде превышения должностных полномочий, а значит, его субъектом является должностное лицо.

Отчуждение части территории Российской Федерации, выражающееся в самопровозглашении ее в качестве независимого государства, по-видимому, может быть совершено должностным лицом, принявшим решение о неподчинении части территории федеральной власти с последующим выходом ее из состава Российской Федерации. В соответствии с п. «б» ст. 71 Конституции РФ федеративное устройство и территория Российской Фе-

дерации находятся исключительно в ведении Российской Федерации. Следовательно, субъектом такого преступления может быть, например, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Общий субъект в данном случае исключается, потому что для выполнения указанных действий иным лицам сначала необходимо насильственным образом захватить власть либо организовать вооруженный мятеж, что должно квалифицироваться по ст. 278 или ст. 279 УК соответственно.

Согласно п. 1.1 ст. 28 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» участие в делимитации, демаркации, редемаркации Государственной границы принимает федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области безопасности (ФСБ России). В связи с этим можно сделать вывод о том, что должностные лица данной службы, участвующие в вышеназванных мероприятиях по обустройству государственной границы, не входят в число субъектов преступления, предусмотренного ст. 280.2 УК. В случае умышленных действий по изъятию, перемещению или уничтожению пограничных знаков в целях противоправного изменения Государственной границы Российской Федерации содеянное такими лицами может быть квалифицировано по ст. 323 УК. Отчуждение территории при этом не произойдет, потому что граница, зафиксированная в соответствующем протоколе в рамках межгосударственного договора, не изменится.

Субъект иных действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, — общий. Им является физическое вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет.

Деятельность в форме публичных призывов к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, также исключена из сферы действия ст. 280.2 УК. Если такие призывы осуществлены впервые, то данное деяние нельзя квалифици-

ровать ни по ст. 280.1, ни по ст. 280.2 УК. Следует также согласиться с А.В. Бриллиантовым в том, что публичные призывы к делимитации, демаркации, редемаркации Государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами, исходя из смысла ст. 280.2 УК РФ, состава преступления, предусмотренного ст. 280.1 УК РФ, не образует [8, с. 7].

Вместе с тем склонение конкретных должностных лиц к принятию решения о провозглашении независимости части территории не охватывается ст. 280.1 УК и может быть квалифицировано по ст. 280.2 УК как иные действия, направленные на нарушение территориальной целостности Российской Федерации.

В завершение рассмотрения состава нарушения территориальной целостности Российской Федерации можно отметить его наиболее характерные особенности.

1. Общественная опасность рассматриваемого преступления значительно ниже, чем общественная опасность преступлений, предусмотренных ст.ст. 278 и 279 УК, поскольку не предполагает насильственного посягательства на основы конституционного строя.

2. Норма, предусмотренная ст. 280.2 УК, в отношении отчуждения части территории Российской Федерации представляет собой разновидность превышения должностных полномочий.

3. Состав данного преступления отсутствует, если изменение границ Российской Федерации совершено в соответствии с международным соглашением, заключенным полномочными представителями государства в рамках легальной процедуры (делимитация, демаркация, редемаркация).

4. Преступление имеет материально-формальный состав.

5. Субъект преступления — должностное лицо, если деяние выражается в отчуждении части территории. Субъект является общим в случае совершения иных действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации.

Список источников

1. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник. Москва: Волтерс Клувер, 2005. 432 с.
2. Батычко В.Т. Международное право: конспект лекций. Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ, 2011. 97 с.
3. Тимофеев О.А., Грибова О.К. Некоторые проблемы истории формирования российско-китайской границы в новое и новейшее время // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2013. N 2. С. 30-37.
4. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. Москва: Азбуковник, 1999. 944 с.
5. Бушмин С.И., Москалев Г.Л. Комментарий к уголовному законодательству о противодействии террористической и экстремистской деятельности. Красноярск: Сибирский федеральный ун-т, 2018. 172 с.
6. Дьяков С.В. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства: уголовно-правовое и криминологическое исследование. Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2012. 267 с.
7. Пудовочкин Ю.Е. Преступления против безопасности государства. Москва: Юрлитинформ, 2009. 336 с.
8. Бриллиантов А.В. Публичные призывы и нарушение территориальной целостности Российской Федерации // Уголовное право. 2021. N 5. С. 3-9.

References

1. Lukashuk I.I. International law. General part: textbook. Moscow, Wolters Kluver Publ., 2005. 432 p. (In Russ.).
2. Batycho V.T. International Law: Lecture Notes. Taganrog, 2011. 97 p. (In Russ.).
3. Timofeev O.A., Gribova O.K. Some problems of the history of the formation of the Russian-Chinese border in modern and recent times. Oikumena. Regional studies, 2013, no. 2, pp. 30-37. (In Russ.).
4. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions. Moscow, Azbukovnik Publ., 1999. 944 p. (In Russ.).
5. Bushmin S.I., Moskaev G.L. Commentary on the criminal legislation on combating terrorist and extremist activities. Krasnoyarsk, Siberian Federal University, 2018. 172 p. (In Russ.).
6. D'yakov S.V. Crimes against the foundations of the constitutional system and state security: criminal law and criminological research. St. Petersburg, Yuridicheskiy tsentr Press Publ., 2012. 267 p. (In Russ.).
7. Pudovochkin Yu.E. Crimes against state security. Moscow, Yurlitinform Publ., 2009. 336 p. (In Russ.).
8. Brilliantov A.V. Public Appeals and Violation of the Territorial Integrity of the Russian Federation. Criminal Law, 2021, no. 5, pp. 3-9. (In Russ.).

Раздел 4. Уголовно-процессуальное обозрение

Научная специальность: 12.00.09 (5.1.4)

Перспективны ли предложения о развитии уголовно-процессуального законодательства? Заметки на полях диссертации

Валентина Александровна Лазарева,

доктор юридических наук, профессор, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, Самара, Россия, v.a.lazareva@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2725-9517>

Аннотация. В статье анализируются предложения по развитию уголовного судопроизводства, представленные Н.В. Азарёнком в диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук под названием «Концепция совершенствования российского уголовного процесса в рамках его исторической формы». Положительная оценка глубины научного исследования опыта исторического развития уголовного судопроизводства, объема использованных теоретических источников и судебной практики не исключает сомнений в возможности и необходимости следования избранным автором путем. Предлагаемая статья представляет собой продолжение и приглашение к продолжению научной дискуссии о путях развития и совершенствования уголовно-процессуального законодательства, в частности о судьбе принципов состязательности, презумпции невиновности и независимости суда, о характеристике, целях, задачах и направлениях (функциях) уголовно-процессуальной деятельности. Цель исследования состоит в определении возможности рассмотрения предложений автора диссертации в качестве перспективы развития уголовного процесса в Российской Федерации на основе методов логического и системно-структурного анализа, теоретического обобщения и элементарного здравого смысла.

Ключевые слова: уголовно-процессуальная деятельность, состязательность, объективная истина, активность и независимость суда, понятие уголовного процесса, цель уголовного процесса, задачи уголовного процесса

Для цитирования: Лазарева В.А. Перспективны ли предложения о развитии уголовно-процессуального законодательства? Заметки на полях диссертации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 51-58.

Are the proposals on the development of the criminal procedural legislation promising? The thesis marginnotes

Valentina A. Lazareva,

Doctor of Legal Sciences, Professor, Samara National Research University named after Academician S.P. Korolev, Samara, Russia, v.a.lazareva@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2725-9517>

Abstract. The proposals on the development of the criminal proceedings, provided by N.V. Azarenok in his thesis "The concept of improving the Russian criminal procedure in the context of its historical form", submitted for the degree of Doctor of Legal Sciences, are analyzed. The positive assessment of the depth of the scientific researching the experience of the historical development of criminal proceedings, as well as the volume of the used theoretical sources and judicial practice, does not exclude any doubts in the possibility and necessity to follow the author's path. The article represents the continuation and invitation to continue the scientific discussion on the ways of developing and improving the criminal procedural legislation, in particular, on the fate of the adversarial principles, the presumption of innocence and the independence of the court, on the characteristics, goals, objectives and directions (functions) of criminal procedural activities. The goal of the research is to determine the possibility of considering the author's proposals as a prospect of developing the criminal procedure in the Russian Federation, basing on the methods of logical and systemic and structural analysis, theoretical generalization and elementary common sense.

Keywords: criminal procedural activities, adversarial principle, objective truth, activity and independence of the court, concept of the criminal procedure, goals of the criminal procedure, objectives of the criminal procedure

For citation: Lazareva V.A. Are the proposals on the development of criminal procedural legislation promising? The thesis marginnotes // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 51-58.

Введение

На кафедре уголовного процесса Уральского государственного юридического университета (г. Екатеринбург) подготовлена докторская диссертация под названием «Концепция совершенствования российского уголовного процесса в рамках его исторической формы» [1], которая, без сомнения, будет интересна широкому кругу читателей.

Название диссертации привлекает внимание научной смелостью ее автора, Азарёнка Николая Васильевича, особенно если учитывать, что сам он характеризует результаты своего труда как разработку «не имеющей аналогов в современной юридической науке авторской концепции эволюционного совершенствования российского уголовного процесса как производства континентального (романо-германского) типа» и как альтернативу «популярной идее состязательного переустройства уголовного процесса» [1, с. 10]. Это стало одной из причин ознакомления с содержанием диссертации, не ограничиваясь авторефератом, хотя он достаточно полно отражает результаты исследования.

Несовершенство действующего российского уголовно-процессуального законодательства известно. Задумывавшееся под влиянием Концепции судебной реформы в Российской Федерации [2], принятой в переломный для истории нашего государства момент, преобразование уголовного процесса, основанного на принципе публичности, в уголовное судопроизводство, организованное на началах состязательности, «не задалось» с самого начала. В связи с этим процесс внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ), начавшийся еще до вступления его в действие, состоявшегося 1 июля 2002 г., продолжается на протяжении двух десятилетий [3; 4] и далек от завершения. В многочисленных научных публикациях, на научных и научно-практических конференциях УПК РФ критикуется как за недостаточную состязательность, так и за ее из-

быточность, качество изложения правовых норм, но в основном – за противоречивость и непоследовательность правового регулирования. Таким образом, появление научного труда, направленного, как заявлено, на серьезное переустройство этой несовершенной системы путем ее эволюционного преобразования в духе наших исторических традиций, можно только приветствовать.

Поскольку настоящая статья не преследует такой глобальной цели и не является официальным отзывом на диссертацию, в ней не будет оценки того, в какой мере автору удалось решить поставленную им действительно сложную и действительно крупную научную задачу, тем более, что защита диссертации уже состоялась и прошла весьма успешно. Изложим лишь свои сомнения в возможности достичь желаемого автором эффекта принятием предлагаемых им к внедрению изменений и дополнений УПК РФ.

Анализ и обсуждение

Концепция диссертации, как можно понять уже из выносимых на защиту положений, опирается на два основных тезиса. Первый состоит в отказе от якобы имеющей место трансформации российского уголовного процесса в процесс англосаксонского типа, что, на наш взгляд, является сильным преувеличением, в пользу возвращения к объективной истине как базовой ценности, детерминирующей историческую форму уголовно-процессуальной деятельности в России. Второй, обусловленный «патерналистским характером российского общества», констатирует приоритет публичного интереса над частным и предопределяет двухэтапное – досудебное и судебное построение уголовно-процессуальной деятельности. Для переустройства уголовного процесса соискатель предлагает отказаться от ст. 6 УПК РФ, вместо назначения уголовного процесса сформулировать его цели и задачи, уточнить процессуальные принципы и функции и т.д. Однако целостной, соответствующей этим тезисам и непротиворе-

чивой концепции, на наш взгляд, не получилось, в том числе по причине излишней абсолютизации концепта объективной истины, необоснованного противопоставления тезиса о стремлении к установлению объективной истины принципу состязательности уголовного судопроизводства, а также интересов общества интересам личности, в интерпретации автора — публичных и частных интересов. На этих вопросах и остановимся.

По мысли диссертанта, через назначение уголовного процесса законодатель выразил целеполагание уголовно-процессуальной деятельности, что, если согласиться с его трактовкой назначения как способности удовлетворить потребности человека, неправильно само по себе. Пользуясь этими категориями, логичнее было бы утверждать, что в назначении уголовного процесса скрывается его способность удовлетворять потребности общества, а с этой точки зрения ст. 6 УПК РФ достаточно точна — уголовное судопроизводство предназначено удовлетворять потребность общества в правде и справедливости, роль которых в формировании отечественного уголовного судопроизводства в интерпретации автора диссертации неоспорима. Уголовное судопроизводство для того и нужно, то есть предназначено, чтобы виновный был осужден, а невиновный оправдан. Эта формула гармонизирует публичные интересы и интересы личности. При этом трудно сказать, что в большей степени соответствует назначению уголовного процесса — осуждение виновного или оправдание невиновного и каким — публичным или частным интересам соответствует достижение такого результата. Но заменить назначение уголовного судопроизводства, даже признавая некоторое редакционное несовершенство ст. 6 УПК РФ, его целями и задачами, на наш взгляд, было бы серьезной ошибкой.

Это не означает, конечно, ненужность формулирования наряду с назначением уголовного процесса его целей и задач. Однако, учитывая сложность, многоэтапность и многосубъектность уголовно-процессуальной деятельности, следует указать, что, в отличие от общего для всего уголовного процесса назначения, цели и задачи характеризуют отдельные направ-

ления процессуальной деятельности, реализуемые ее участниками. Желание диссертанта поставить перед официальными субъектами уголовного процесса общие цели и задачи корреспондирует его приверженности идее отказа от состязательности как принципа уголовного процесса. В этом смысле представленная им научная концепция, хотя и не разделяется нами, является целостной, чего нельзя сказать о предлагаемой системе «задачи — цель».

Цель уголовно-процессуальной деятельности диссертант определяет как защиту общества, государства и личности от преступных посягательств, а задачами уголовно-процессуальной деятельности, по его мнению, являются: а) всестороннее, полное и объективное установление всех обстоятельств преступного деяния, а также иных обстоятельств, имеющих значение по уголовному делу; б) принятие в ходе производства по делу законных, обоснованных, мотивированных и справедливых решений; в) обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц, участвующих в уголовно-процессуальной деятельности; г) соблюдение установленного законом порядка производства процессуальных действий. Уголовно-процессуальная деятельность должна способствовать укреплению законности, предупреждению преступлений, формированию у всех уважительного отношения к правопорядку [1, с. 216, 235]. При этом Н.В. Азарёнок иногда почти дословно повторяет текст ст. 2 УПК РСФСР, сохраняя в том числе и проблему определения того, что из перечисленного соотносится с понятием цели, а что относится к задачам. Несмотря на то, что каждое положение само по себе абсолютно верно, с точки зрения целеполагания и постановки задач это не может не вызывать сомнений. Тезис о защите или об обеспечении интересов личности почему-то присутствует как в формулировке цели, так и в перечне задач; утверждение, что уголовный процесс способен защитить кого-то от преступлений, лишено логики, поскольку сам он является лишь реакцией на совершение преступления. Трудно согласиться и с тем, что задачей уголовного процесса является выполнение должностными лицами обязанности соблюдать его порядок, имея в виду процессуальные действия и процес-

суальные решения, по сути, осуществляя уголовно-процессуальную деятельность, соблюдать закон. Не углубляясь далее в проблему, заметим, что цели ставятся перед субъектами, субъекты же и решают задачи, стоящие на пути к достижению цели. Цели предопределены функциями субъектов, а задачи — и конкретным этапом уголовно-процессуальной деятельности.

Вопрос о функциях возвращает нас к главному — к проблеме состязательности, отрицание которой как принципа уголовного процесса обосновывается утверждением объективной истины в качестве символа приоритетности публичных интересов над частными среди защищаемых в ходе уголовно-процессуальной деятельности ценностей. Однако действительно ли стремление к истине противостоит задаче защиты интересов личности и принципу состязательности? На наш взгляд, такое противопоставление лишено логики и здравого смысла. Обоснуем это, используя те аргументы, которые содержатся в анализируемом труде.

Во-первых, Н.В. Азарёнок и сам утверждает, что УПК РФ не отказался ни от установки на объективную истину, которая — это во-вторых — свойственна состязательной форме уголовного процесса [1, с. 113], ни от принципа всесторонности, полноты и объективности исследования обстоятельств дела [1, с. 98]. Более того, он признает, что досудебное производство по уголовному делу фактически осталось прежним, то есть розыскным, что судебный контроль в досудебном производстве носит ограниченный характер, а состязательность реализовалась лишь в судебных стадиях. Следовательно, его же утверждение о том, что «принцип состязательности был взят за основу УПК РФ в целях преобразования всей уголовно-процессуальной деятельности в англосаксонскую форму уголовного производства» [1, с. 14, 167], ложно, а значит, сомнительны и основанные на нем реформаторские предложения. Англосаксонизация, если можно так выразиться, российского уголовного процесса представляется сильно преувеличенной.

Не затрагивая пока противоречия между концептуальной идеей и формулируемыми соискателем конкретными предложениями *de lege ferenda*, рассмотрим

абсолютно бессмысленный, по нашему мнению, вопрос об истине в сочетании с авторским представлением о состязательности уголовного процесса.

По мнению Н.В. Азарёнка, отрицание объективной истины — одна из принципиальных, даже методологических ошибок разработчиков действующего УПК РФ. Если в уголовном судопроизводстве осуществляется процесс познания, что трудно отрицать, то его целью может быть только установление этого события так, как оно произошло в действительности, на самом деле, то есть истины [1, с. 115]. И это тоже не вызывает сомнений, поскольку истина является целью любого познания, объектом которого она является независимо от того, сказано об этом в тексте закона или нет. Но, судя по тексту диссертации, ее автор отождествляет понятия познания и доказывания, на что бесспорно имеет право, соответственно, он утверждает истину как цель не только познания, но и доказывания. Отсюда становится понятно отрицание им состязательности как принципа уголовного процесса — познавательную деятельность осуществляют все властные субъекты уголовного процесса — дознаватель, следователь, прокурор и судья, значит, все они должны, как предлагается, осуществлять эту деятельность полно, объективно и всесторонне и, следовательно, все они являются субъектами доказывания и стремятся в процессе доказывания к достижению общей цели (ст. 20 УПК РСФСР). Правда, с оговоркой: по мнению Н.В. Азарёнка, прокурор выполняет функцию надзора за законностью, а не уголовного преследования, как предусмотрено действующим УПК, а это значит, что прокурор, который в действующей системе правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности не является субъектом познания, не является и субъектом доказывания: нельзя же серьезно рассматривать надзорные полномочия как методы познавательной деятельности.

Отождествляя познание и доказывание и провозглашая целью доказывания объективную истину, Н.В. Азарёнок возвращается к отвергнутым в 2001 году представлениям об активной роли суда не только в исследовании, но и в доказывании обстоятельств преступления, которые

были присущи советскому периоду развития уголовно-процессуального законодательства. На этих представлениях диссертант и формирует свою «не имеющую аналогов», а на самом деле хорошо известную концепцию его развития. Но далее он же утверждает, что целью уголовного процесса выступает достижение общественно полезного результата, получаемого в связи с разрешением уголовно-правового конфликта, что абсолютно точно. Этот общественно полезный результат состоит в том, о чем уже было сказано выше и на что ориентирует именно ст. 6 УПК РФ — цель достигнута, если виновный наказан, то есть конфликт разрешен, или невиновный оправдан, то есть новый конфликт предотвращен.

Достижение этой цели происходит путем полного, всестороннего и объективного исследования обстоятельств преступления в ходе предварительного расследования и такого же полного, всестороннего и объективного исследования материалов уголовного дела в ходе судебного разбирательства. Задача досудебного производства состоит в том, чтобы собрать и представить суду доказательства виновности лица в совершении преступления; задача суда — проверить эти доказательства, убедиться в том, что они достоверны, допустимы и достаточны для вынесения приговора. Если для вынесения обвинительного приговора исследованных судом доказательств оказалось недостаточно, значит, субъекты уголовного преследования не выполнили возложенных на них задач и не достигли поставленной перед ними законом цели. Суд при этом свою задачу как раз выполнил и цели — не допустить осуждения невиновного — достиг.

Не ясна цель обращения соискателя к концепции объективной истины, которая неизбежно порождает традиционные вопросы о ее понятии и содержании, возможности и критериях ее достижения в ходе уголовного судопроизводства, правомерности возложения обязанности установления истины на кого-либо из участников уголовного процесса, определении обязанного к ее установлению субъекта и т.п. Многочисленные попытки ответить на эти, бесспорно, интересные как с теоретической, так и с практической точки

зрения вопросы, в том числе в ходе широкой научной дискуссии, организованной в 2012 году журналом «Библиотека криминалиста» в связи с опубликованием Следственным комитетом Российской Федерации проекта соответствующего Федерального закона [5], не привели к выработке более или менее согласованной позиции и, на наш взгляд, абсолютно не имеют такой перспективы. Однако под лозунгом истины легко обосновывается тезис об активной роли суда, ведущий к низложению принципа состязательности.

Совершенно очевидно, что главное в авторской интерпретации состязательности — не как принципа уголовного процесса, а как общего условия судебного разбирательства — возложение на суд обязанности исследовать обстоятельства преступления вместо обязанности проверять (исследовать) представленные сторонами доказательства. Активная роль суда в интерпретации диссертанта заключается в принятии на себя обязанности доказывания виновности под благовидным предлогом стремления к объективной истине. В связи с этим вновь и вновь приходится повторять очевидное — невиновность не нуждается в доказывании. Возложение на суд обязанности доказывания под предлогом стремления к установлению истины есть не что иное как отрицание не только состязательности, но и презумпции невиновности, о чем мы писали неоднократно [6; 7], и, хотя этот принцип в диссертации, кажется, не отвергается, он явно не принимается во внимание.

Рассуждения об истине естественным образом ведут Н.В. Азаренка к предложению о возрождении полноценного института возвращения уголовного дела для дополнительного расследования в связи с его неполнотой хотя бы и по ходатайству сторон, несмотря на то, что правовую позицию по этому вопросу давно и ясно высказал Конституционный Суд Российской Федерации: возвращение уголовного дела прокурору в случаях невозможности неполноты расследования свидетельствует о принятии судом на себя функции уголовного преследования, несовместимой с его статусом, а обвиняемый имеет право рассчитывать на оправдание, если представленные стороной обвинения доказатель-

ства не убеждают суд в его виновности*. Корень состязательности не в равноправии сторон, а в независимости от них суда. Именно на независимость суда диссертант и посягает.

Далее несколько небольших замечаний, свидетельствующих о недостаточной продуманности концепции.

В предложениях автора диссертации истина как цель доказывания сочетается с возможностью постановления приговора в особом порядке судебного разбирательства, при котором, как известно, суд решает вопрос не о доказанности обвинения путем непосредственного исследования доказательства, а о соблюдении прав обвиняемого, отказавшегося от гарантий, предоставленных ему презумпцией невиновности. Правда, оговаривается необходимость предоставления суду возможности исследовать некоторые доказательства (без пояснения, какие именно и с какой целью). Если речь идет о доказательствах, влияющих на выбор меры наказания или касающихся добровольности согласия обвиняемого с обвинением и осознанности согласия на рассмотрение уголовного дела в особом порядке, то этот вопрос в чч. 4 и 5 ст. 316 УПК РФ решен положительно. При наличии же сомнений в доказанности обвинения суд вправе перейти к рассмотрению дела в общем порядке, что предусмотрено законом. В целом не ставится под сомнение принципиальное право суда исследовать любые доказательства, если это необходимо для принятия решения, толкуя положения главы 40 УПК РФ не как запрет на исследование доказательств, а как право суда с согласия сторон отказаться от их исследования или провести судеб-

ное разбирательство в обычном формате. Однако Н.В. Азарёнок предлагает указать в ч. 2 ст. 314 УПК РФ, что суд вправе постановить приговор, если удостоверится, что предъявленное лицу обвинение доказано. В связи с этим возникает вопрос о возможности судить о доказанности обвинения без исследования доказательств, а также о том, как это согласуется с объективной истиной.

Противоречащим авторской концепции, лишенным смысла, а в некотором отношении даже вредным представляется предложение возложить на суд обязанность принимать от защитника документы, составленные им в ходе или по результатам опроса лиц, которые, по мнению защитника, содержат имеющую значение для правильного разрешения дела информацию. Право защитника в ходе досудебного производства производить опрос лиц (с их согласия), наряду с другими полномочиями, предусмотренными ч. 3 ст. 86 УПК РФ, является следствием состязательности, реализованной именно как принцип уголовного процесса, а не как общее условие судебного разбирательства. Акт адвокатского опроса не обладает никакими гарантиями допустимости и достоверности, которые позволяли бы рассматривать его как доказательство, а принятие его судом не приближает его к объективной истине. И главное: действующие сегодня правила, в том числе изложенные в ч. 4 ст. 271 УПК РФ, вполне обеспечивают возможность исследования информации, которой могут обладать лица, опрошенные защитниками в ходе досудебного производства. Сказанное касается не только актов опроса, но и заключений специалиста, представляемых защитниками.

Отсутствие логики можно усмотреть и в том, что, отрицая состязательность как общий для уголовного процесса принцип, автор диссертации не отрицает институт судебного контроля в ходе досудебного производства, который, как им отмечается, затрагивает лишь отдельные и второстепенные ситуации, возникающие в ходе предварительного расследования, и фактически не касается стадии возбуждения уголовного дела. При этом отмечает, что всякое вмешательство суда в предварительное расследование снижает эффектив-

* См.: По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части 4 статьи 248 и части 1 статьи 258 УПК РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апр. 1999 г. N 7-П; По жалобе гражданки Л.Ю. Березиной на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 части 1 ст. 232 УПК РСФСР: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февр. 2000 г. N 9-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ность уголовного преследования [1, с. 313]. С этим нельзя согласиться. Судебный контроль затрагивает наиболее существенные, наиболее значимые вопросы, связанные с соблюдением конституционных прав и свобод личности в ходе всего досудебного производства, включая стадию возбуждения уголовного дела. Если для соискателя второстепенны вопросы ограничения свободы и неприкосновенности личности, неприкосновенности частной жизни и жилища и др., для защиты которых, как он сам отмечает, и введен судебный контроль, то, может быть, не случайны его нападки на ст. 6 УПК РФ, провозглашающую в качестве назначения уголовного судопроизводства именно защиту прав и законных интересов лиц? Этот вопрос тоже является риторическим. Однако суть в другом — процедуры судебного контроля в досудебном производстве в большинстве случаев (ст.ст. 108, 109, 125 УПК РФ) состязательны, а это противоречит идее низведения принципа состязательности до уровня общих условий производства на судебных стадиях уголовного процесса.

Не видна логическая связь между объективной истиной и предложениями, касающимися перечня нереабилитирующих оснований освобождения от уголовной ответственности, от наказания путем прекращения уголовного дела и уголовного преследования. Бесспорно, нет ничего плохого в том, что институт исключения доказательств, как элемент состязательного судопроизводства, оказался востребованным только стороной защиты, стал процессуальным инструментом защиты, если автор подтверждает, что суду представляются доказательства лишь стороной обвинения. Об их исключении должен ходатайствовать только защитник, и никто иной. Сторона обвинения, формирующая комплекс доказательств, без сомнений, не

нуждается в подобных гарантиях. Нет логичного объяснения одновременному предложению о расширении прав обвиняемого на представление доказательств (актов опроса и заключений специалиста) и исключению тех же доказательств как явно не обладающих свойством допустимости. И совсем неприемлемым является предложение узаконить порочную практику представления суду с ходатайством о применении меры пресечения «двух папок», содержащих разный объем материалов, одну для суда, а другую для стороны защиты.

Перечень вопросов, возникающих в ходе прочтения диссертации Н.В. Азарёнка, можно продолжать, однако сказанного представляется достаточно для формулирования выводов.

Выводы

Теоретическое исследование Н.В. Азарёнка подтверждает известное — действующий Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации не совершенен. Однако способны ли предложения автора изменить ситуацию к лучшему? Идея возвращения к концепции объективной истины представляется нереализуемой декларацией, отказ от принципа состязательности неприемлем, а те частные изменения, которые предлагает автор диссертации, не образуют, на наш взгляд, системы, способной привести к качественным практическим результатам. Тем не менее изложенный в диссертации серьезный критический анализ исторического опыта, многочисленных предложений о перспективах развития уголовного судопроизводства заслуживает внимания. Отражая не только движение научной мысли, но и всю его противоречивость, он побуждает к продолжению поиска оптимального и согласованного пути совершенствования уголовно-процессуальной деятельности.

Список источников

1. Азарёнок Н.В. Концепция совершенствования российского уголовного процесса в рамках его исторической формы: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Екатеринбург, 2021. 547 с.
2. Концепция судебной реформы в Российской Федерации / сост. С.А. Пашин. Москва, 1992. 110 с.
3. Белоносов В.О. Об уголовно-процессуальном законотворчестве в современных условиях // Юридический вестник Самарского университета. 2020. Т. 6. N 4. С. 67-71.
4. Белоносов В.О. Состояние законодательства как проблема уголовно-процессуального права // Библиотека криминалиста. 2017. N 1. С. 21-25.
5. Библиотека криминалиста. 2012. N 4 (5). 400 с.

6. Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2015. 359 с.

7. Лазарева В.А. Влияние состязательности уголовного судопроизводства на понятия теории доказательств // Юридический аналитический журнал. 2006. N 1. С. 14-19.

References

1. Azarenok N.V. The concept of improving the Russian criminal process within its historical form. Doct. Diss. Yekaterinburg, 2021. 547 p. (In Russ.).

2. The concept of judicial reform in the Russian Federation. Moscow, 1992. 110 p. (In Russ.).

3. Belonosov V.O. On criminal procedure lawmaking in modern conditions. Legal Bulletin of Samara University, 2020, vol. 6, no. 4, pp. 67-71. (In Russ.).

4. Belonosov V.O. The state of legislation as a problem of criminal procedure law. Forensic Library, 2017, no. 1, pp. 21-25. (In Russ.).

5. Forensic Library, 2012, no. 4 (5), 400 p. (In Russ.).

6. Lazareva V.A. Evidence in criminal proceedings. Moscow, Yurayt Publ., 2015. 359 p. (In Russ.).

7. Lazareva V.A. Influence of the adversarial nature of criminal proceedings on the concept of the theory of evidence. Legal Analytical Journal, 2006, no. 1, pp. 14-19. (In Russ.).

Научная специальность: 12.00.09 (5.1.4)

Современная правовая организация противодействия преступлениям в сфере экономики

Светлана Владимировна Власова,

кандидат юридических наук, доцент, Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, Нижний Новгород, Россия, Vlasovasvetla@yandex.ru

Аннотация. В статье характеризуется сложившаяся к настоящему времени правовая организация противодействия преступности в сфере экономики. Анализируются три основные разновидности современного уголовно-процессуального механизма выработки средств уголовно-правового воздействия в сфере экономики. Согласно авторской концепции, основу каждого из этих механизмов образует определенная модель обвинения и технология уголовно-процессуального доказывания. Выделяются две модели уголовно-публичного обвинения по делам о преступлениях в сфере экономики. Представлена их характеристика по основным параметрам: подготовка, выдвижение обвинения, разрешение уголовно-правового спора. Излагаются выводы относительно частно-публичной уголовно-процессуальной системы выработки уголовно-правовых средств воздействия в сфере экономики. Дается описание основных моментов технологии формирования процедурного знания по каждому из трех видов уголовных дел о преступлениях в сфере экономики. Автором предлагаются меры по модернизации существующего уголовно-процессуального механизма организации противодействия преступлениям в сфере экономики.

Ключевые слова: обвинение, уголовно-процессуальный механизм, прокурорско-следственная власть, оперативно-розыскная деятельность, доказывание, преступления в сфере экономики

Для цитирования: Власова С.В. Современная правовая организация противодействия преступлениям в сфере экономики // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 59-67.

Modern legal organization of countering the crimes in economic sphere

Svetlana V. Vlasova,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Nizhny Novgorod, Russia, Vlasovasvetla@yandex.ru

Abstract. The current legal organization of countering the criminality in economic sphere is characterized. Three main varieties of the modern criminal procedural mechanism of developing the means of criminal legal influence in the economic sphere are analyzed. According to the author's concept, the basis of each of these mechanisms is formed by a certain model of accusation and the technology of criminal procedural proving. Two models of criminal public accusation regarding the economic crimes are distinguished. Their characteristic in accordance with the main parameters (preparation, accusation, resolution of a criminal legal dispute) is provided. Some conclusions regarding the private public criminal procedural system of developing the criminal legal means of influence in the economic sphere are drawn. The description of the main points of the technology of forming the procedural knowledge for each type of criminal cases on crimes in the economic sphere is provided. Some measures to modernize the existing criminal procedural mechanism of organizing the counteraction to crimes in economic sphere are proposed.

Keywords: accusation, criminal procedural mechanism, prosecutorial and investigative authority, operating detective activities, proving, crimes in economic sphere

For citation: Vlasova S.V. Modern legal organization of countering the crimes in economic sphere // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 59-67.

Целью статьи является представление результатов проведенного исследования сложившейся на данный момент в Российской Федерации правовой организации противодействия преступлениям в сфере экономики, или, иначе говоря, уголовно-процессуального механизма обеспечения экономической безопасности.

Основываясь на разработках нижегородской школы процессуалистов, утверждаем, что правовую организацию противодействия преступности, в том числе экономической преступности, составляет уголовный процесс. Исходим из того, что процесс — это основа любой правовой организации (механизма) выработки средств правового воздействия, то есть уголовно-правовой охраны экономики.

Уголовно-право-процессуальная система противодействия преступности представляет собой процессуальный механизм установления основания уголовной ответственности и привлечения к уголовной ответственности виновника преступления через выдвижение в суде обвинения и его обоснование-доказывание [1, с. 9]. Средство уголовно-правового воздействия *вырабатывается* этим процессуальным механизмом. В свою очередь, обладающий правом на выдвижение обвинения, то есть тот, кто выступает обвинителем, управляет уголовно-процессуальным механизмом и фактически управляет уголовно-правовым воздействием. Понятие «уголовно-право-процессуальный механизм» является обобщенным выражением такого рода представлений [2, с. 13, 14].

Та или иная форма обвинения детерминирует модель уголовно-право-процессуального механизма. В настоящее время власть государства на обвинение и доказывание разделена между органом предварительного следствия и прокурором [3, с. 5-9]. Эту модель устройства и реализации обвинительной власти следует определять через понятие «прокурорско-следственная власть обвинения». Публичное обвинение находится в совместном ведении органа предварительного расследования и прокуратуры. В связи с этим и вся правовая организация противодействия преступности (в том числе в сфере экономики) носит смешанный следственно-обвинительный характер [4,

с. 7, 8], что находит различные проявления и о чем будет сказано ниже.

Прокурорско-следственная власть имеет комбинированный характер, что означает сочетание процессуального контроля руководителя следственного органа за следователем и одновременно их процессуальную самостоятельность от прокурора, который в то же время осуществляет за ними надзор и общее процессуальное руководство.

Современная следственно-обвинительная власть специфична в силу ее комплексного характера и наличия системы внутренних сдержек и противовесов и в то же время судебная власть не участвует в процедуре предъявления обвинения. Это ключевая особенность национальной правовой организации противодействия преступности.

Если практиковать формально-догматический правовой анализ, то следует ограничиться констатацией того, что в сфере противодействия экономической преступности задействованы два вида обвинения: публичное и частно-публичное, через их выдвижение возможна реализация уголовной ответственности и применение мер уголовно-правового воздействия.

Однако в правовой реальности можно выделить несколько моделей того, как организовано в настоящее время привлечение к уголовной ответственности субъектов предпринимательской деятельности за преступления в сфере экономики [5, с. 127-130]. Можно сказать, что это различные уголовно-процессуальные механизмы противодействия преступности в сфере экономики, различные стандарты осуществления уголовно-правового воздействия.

На наш взгляд, является правильным выделение двух публично-правовых моделей обвинения: во-первых, это модель публичного обвинения, в которой обвинительно-следственной властью государства проводится системное, целенаправленное уголовно-правовое противодействие некоторым экономическим преступлениям с использованием как процессуально-следственных, так и оперативно-розыскных ресурсов, во-вторых, это модель публичного обвинения, в которой, несмотря на следственный порядок привлечения к публич-

ному уголовному преследованию субъектов предпринимательской деятельности, доказывание производится почти исключительно «процессуально-следственным» путем, без оперативно-розыскного обеспечения.

Первая модель — это, можно сказать, модель «суперпубличного обвинения», или «публичное обвинение (+)» («публичное обвинение плюс»). Вторая разновидность публичной модели — это «публичное обвинение (-)» («публичное обвинение минус»).

По мнению автора, выделению первой публично-обвинительной модели способствовало то, что государство (и крупный бизнес) заинтересованы в противодействии этим преступлениям. Кроме того, к борьбе с некоторыми из таких преступлений (ст.ст. 174, 174.1 УК РФ) государство побуждают международно-правовые обязательства. Этот сегмент экономической деятельности находится под оперативным прикрытием: ЭБиПК, оперативных аппаратов других правоохранительных органов (ФСБ).

Основываясь на ведомственных нормативных правовых актах федерального уровня* и уровня субъектов Российской Федерации, возможно утверждение, что предметом воздействия этого уголовно-процессуального механизма являются преступления, предусмотренные статьями 171, 172, 172.2, 174, 174.1, 193, 193.1, 195-197, 200.1-200.3, 201, 201.1, 272-274, 285, 286 УК РФ, из числа преступлений, связанных с реализацией национальной программы по переселению граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда; с хищением бюджетных денежных средств; совершенных в кредитно-финансовой сфере, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в сфере долевого строительства жилья, в сфере оборонно-промышленного комплекса, в сфере государственного оборонного заказа, в сфере топливно-энергетического комплекса, в сфере агропромышленного

* Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов доследственной проверки в порядке ст.ст. 140-145 УПК РФ о преступлениях экономической и коррупционной направленности: приказ Следственного департамента МВД России от 26 окт. 2011 г. N 55. Документ опубликован не был.

комплекса, в сфере информационных технологий (за исключением мошенничества с использованием мобильных телефонных средств связи)**.

Два первичных признака определяют специфику данной публично-обвинительной модели организации уголовного преследования: во-первых, это отсутствие «частного обвинителя» и, соответственно, конкуренции или взаимодействия частного и публичного интересов в уголовном преследовании и доказывании. Причиной этого является отсутствие потерпевшего, заявителя о преступлении, субъекта доказывания в его лице. Это обусловлено конструктивными особенностями статей УК РФ, которые являются предметом обвинения. Таким образом, потерпевший не оказывает влияния на формулирование подозрения, выдвижение обвинения.

** Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверок по отдельным видам преступлений экономической и коррупционной направленности: приказ ГУ МВД России по Нижегородской области от 6 марта 2017 г. N 186; Об организации рассмотрения сообщений об отдельных видах преступлений экономической направленности: приказ МВД по Республике Хакасия от 30 дек. 2016 г. N 971; О внесении изменений в приказ ГУ МВД России по Нижегородской области от 6 марта 2017 г. N 186 «Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверок по отдельным видам преступлений экономической и коррупционной направленности»: приказ ГУ МВД России по Нижегородской области от 24 окт. 2017 г. N 939; О внесении изменений в приказ ГУ МВД России по Нижегородской области от 6 марта 2017 г. N 186 «Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверок по отдельным видам преступлений экономической и коррупционной направленности»: приказ ГУ МВД России по Нижегородской области от 8 дек. 2017 г. N 1070; Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст. 140-145 УПК РФ о преступлениях экономической и коррупционной направленности, в сфере лесопользования, незаконного оборота наркотических средств, авторских и смежных прав, компьютерной информации, безопасности дорожного движения и эксплуатации транспортных средств: распоряжение заместителя министра внутренних дел Республики Хакасия от 19 июня 2020 г. N 2р.

Второй чертой является ведущая роль оперативно-розыскной деятельности (ОРД) в раскрытии этих преступлений и формировании обвинительных доказательств. Повод к возбуждению почти исключительно публичный, а именно: в виде результатов ОРД. Публичное уголовное преследование данной разновидности обеспечивается обязательным, интенсивным оперативным сопровождением. Предварительному следствию всегда предшествует ОРД. ОРД — основа технологии формирования доказательств по данным делам. Этот вид тайной деятельности специализированных подразделений (ОЭБиПК) обеспечивает фактическую основу уголовно-процессуального доказывания и привлечения к уголовному преследованию, а затем и к уголовной ответственности. Подчеркнем также исключительную тайность ОРД, гласные ОРМ для выявления и раскрытия этих преступлений до возбуждения уголовного дела не проводятся.

Итак, уголовно-процессуальный механизм модели «публичное обвинение плюс» отличается двумя первичными признаками, которые определяют специфику данной публично-обвинительной модели организации уголовного преследования: (1) отсутствие «частного обвинителя» и, соответственно, участия его в уголовном преследовании и доказывании; (2) ведущая роль ОРД в раскрытии этих преступлений и формировании обвинительных доказательств. Есть исключения из названных критериев — это публично-обвинительное противодействие преступлениям, предусмотренным ст. 200.3 УК РФ (Привлечение денежных средств граждан в нарушение требований законодательства Российской Федерации об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости). В 2019 году по данной статье было возбуждено 23 уголовных дела, в 2020 году — 16. Это свидетельствует о том, что уголовно-процессуальный механизм противодействия данным преступлениям фактически не работает.

«Траектория» дела «публичного обвинения (+)» такова: ОРД (ЭБиПК) — ДОУ — рапорт — КУСП — возбуждение уголовного дела (всегда следователем) с формулировкой подозрения в постановлении — предварительное следствие — предъяв-

ление обвинения — обвинительное заключение — постановление о назначении судебного заседания — приговор.

Каждый из выделенных этапов в развитии дела (обвинения) сопряжен с доказыванием, которым обеспечивается движение дела и обоснование подозрения (обвинения). При этом результаты ОРД являются «фактической», или «информационно-материальной», основой формирования следственно-обвинительных доказательств по уголовному делу для обоснования решений, связанных с применением мер правового принуждения, а самое главное — формулированием подозрения и выдвижением обвинения.

В обвинительной модели «публичное обвинение (—)» исключается такой вид активности обвинительной власти, как оперативно-розыскная деятельность. ОРД отсутствует в ней как институт, как элемент формирования основания подозрения (обвинения). Главным отличительным признаком данного вида дел публичного обвинения считаем отсутствие ОРД. Однако ОРД может проводиться в ходе доследственной проверки после регистрации в КУСП, то есть на стадии возбуждения уголовного дела, или может осуществляться через оперативное сопровождение предварительного расследования — по поручениям следователя или по инициативе самого органа, уполномоченного на осуществление ОРД. В виде исключения «настоящее ОРД» (а не в рамках процессуальной формы) проводится также до регистрации повода и начала доследственной проверки.

Ввиду отсутствия ОРД как средства выявления этих преступлений в качестве информационных поводов выступает информация, поступающая из контрольно-надзорных органов государства: прокуратуры, Центробанка, Росфинмониторинга, ФНС России, Роспотребнадзора и пр., а также от Уполномоченного по правам человека Российской Федерации. Например, за период с 2020 по июнь 2021 г. в адрес Управления Роспотребнадзора по Нижегородской области поступило 106 обращений граждан, содержащих сведения о мошеннических действиях, по которым Управлением было принято решение о направлении указанных материалов в подразделе-

ния полиции в части решения вопроса о возбуждении уголовных дел (в том числе 41 обращение в связи с навязыванием дополнительных платных услуг)*. При принятии решений Управление руководствовалось содержанием обращений, указанием заявителями на обман со стороны хозяйствующих субъектов и совершение иных противоправных действий.

Примером может служить обращение К. к Уполномоченному по правам человека по Нижегородской области, в котором он указывает на несогласие с принятыми решениями по его жалобам в Следственный отдел по Нижегородскому району СК России по Нижегородской области и Следственный отдел по Приокскому району СК России по Нижегородской области. В Нижегородском Следственном отделе находился материал проверки N 911 пр 19/55 от 2 декабря 2019 г. о мошеннических действиях Л. 23 марта 2020 г. следователем было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. Заместителем прокурора Нижегородского района 25 марта 2020 г. данное постановление было отменено как незаконное и материал направлен на дополнительную проверку руководителю Следственного отдела по Нижегородскому району СК России по Нижегородской области. По результатам дальнейших проверок следователем по данному материалу неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Впоследствии К. обращался к прокурору Нижегородской области с жалобами, которые были удовлетворены частично. Уполномоченный по правам человека по Нижегородской области обратился к руководителю СК России по Нижегородской области с просьбой взять данные материалы на свой личный контроль и рассмотреть их в рамках своей компетенции**.

* Материалы жалоб, поступившие в Управление Роспотребнадзора по Нижегородской области за период с 2020 по июнь 2021 года, изученные автором непосредственно.

** Материал проверки N 911 пр 19/55 от 2 дек. 2019 г. // Следственный отдел по Нижегородскому району СК России по Нижегородской области, 2021 год.

В настоящее время наблюдается тенденция возбуждения уголовных дел в отношении субъектов предпринимательской деятельности на основании материалов, поступающих из прокуратуры (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ)***.

К уголовно-правовому предмету этой разновидности публичного обвинения (преследования) относятся преступления, предусмотренные статьями 172.3, 185, 185.1, 185.2, 185.4, 185.6, 190, 197, 200.4, 200.6 УК РФ. Активность правоохранительных органов по противодействию этим преступлениям отсутствует. Почти нулевые результаты демонстрирует правовая система по применению ст. 197 УК РФ (Фиктивное банкротство), ст. 185.3 УК РФ (Манипулирование рынком).

Низкая активность противодействия этим преступлениям объясняется, очевидно, как объективной причиной — редкостью совершения таких преступлений, так и тем, что на их выявление и раскрытие этих преступлений не нацелены ни подразделения ЭБиПК, ни оперативные подразделения других органов, уполномоченных осуществлять ОРД.

Относительно удовлетворительно работает уголовно-процессуальный механизм по применению статей 169, 170, 170.2, 171.4, 172.1, 172.2, 175, 178, 180, 179, 181, 184, 185.5, 189, 191.1, 192, 200.2, 200.4 УК РФ. При этом расследуются преступления как с материальным составом, где есть конкретные потерпевшие (ст.ст. 169, 185.3, 170.2, 171, 171.1, 171.2 и другие статьи УК РФ), так и с формальными составами (ст.ст. 170, 180, 191.1, 197 и другие статьи УК РФ), где потерпевших и, соответственно, «частных обвинителей» — изобличителей нет.

В отличие от публично-процессуальной модели первого вида данная уголовно-процессуальная модель привлечения к уголовному преследованию отличается не только почти полным отсутствием ОРД, но и низким уровнем активности частного обвинителя — потерпевшего. На наш взгляд,

*** Материалы уголовного дела N 11901950010000110 // Архив Следственного отдела ОМВД России по Богородскому району Республики Хакасия, 2019 год; Материалы уголовного дела N 12001950001000863 // Архив Следственного управления УМВД России по г. Абакану Республики Хакасия, 2020 год.

это обусловлено тем, что преступления являются объектом воздействия анализируемого уголовно-процессуального механизма как с формальным, так и с материальным составом, но без «потерпевшего» физического или юридического лица. Предполагается, что публичная власть сама должна выявлять и раскрывать эти преступления, поскольку они посягают на нормальный порядок экономической, предпринимательской деятельности. Однако обвинительная власть не делает этого активно ввиду неактуальности, нехватки сил и ресурсов.

Часть этих преступлений расследуется в форме дознания. Изучение практики свидетельствует, что в производстве органов дознания преимущественно находятся уголовные дела, связанные с незаконным использованием предпринимателями средств индивидуализации товаров (ст. 180 УК РФ), а также с незаконной розничной продажей алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции (ст. 171.4 УК РФ). Эти преступления выявляются сотрудниками различных подразделений МВД России при обеспечении правопорядка и выявлении административных правонарушений.

Доследственная проверка здесь выступает своего рода «квазирасследованием», в ходе которого устанавливается предмет доказывания обвинения. В связи с этим сроки доследственной проверки по данной категории дел (в частности, по ст. 175 УК РФ) в 90 % случаев составляют 30 и более суток в общей сложности. Это можно объяснить тем, что из материалов уголовных дел о хищении имущества выделяются в отдельное производство материалы уголовного дела, направляются в соответствующий орган (должностному лицу) для принятия решения о возбуждении уголовного дела. Все это сопряжено с увеличением сроков, в течение которых должностные лица могли бы принять законное, обоснованное и мотивированное решение.

Как правило, формула подозрения содержится в постановлении о возбуждении уголовного дела как в отношении подозреваемого, так и по факту совершения преступления.

Не самое жесткое уголовно-процессуальное принуждение обеспечивает дан-

ную разновидность публичного уголовного преследования. В частности, почти не используется задержание: по всем изученным нами уголовным делам фигуранты по подозрению в совершении преступления не задерживались. Так, по изученным уголовным делам «публичного обвинения (—)», которые находились в производстве дознавателей, следователей ГУ МВД России по Нижегородской области в 2018-2021 годах, ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении предпринимателей *ни разу не возбуждались*. Не было случаев изменения меры пресечения в виде заключения под стражу на иную, не связанную с лишением свободы. При расследовании данной категории уголовных дел в отношении предпринимателей, как правило, избирается мера процессуального принуждения в виде обязательства о явке или мера пресечения в виде подписки о невыезде и надлежащем поведении. Особенности применения альтернативных мер не выявлено.

Уровень взаимодействия органов предварительного следствия и дознания с прокурором при производстве по уголовным делам данного вида публичного обвинения характеризуют следующие показатели. Например, за 2018-2020 годы в Нижегородской области практика прекращения на стадии досудебного судопроизводства уголовного преследования лиц, содержащихся под стражей, отсутствовала. Также не было случаев использования прокурорами полномочий по отмене меры пресечения в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 221 и ч. 2.1 ст. 226 УПК РФ.

По уголовным делам данного вида публичного обвинения досудебное производство завершается несколько иначе, чем по делам «публичного обвинения (+)». Это отличие проявляется главным образом в значительном количестве (до 30 %) случаев прекращения уголовных дел по реабилитирующим основаниям. Кроме того, в последнее время наметилась устойчивая тенденция прекращать эти дела по основанию, предусмотренному ст. 25.1 УПК РФ, и, соответственно, заменять штрафом уголовное наказание. Меры уголовной ответственности, к которым привлекаются виновники преступлений, преследуемые в

порядке «публичного обвинения (–)», не связаны с лишением свободы.

Третья разновидность уголовно-процессуального механизма противодействия преступлениям в сфере экономики основана на частно-публичном обвинении (ч. 3 ст. 20 УПК РФ). Она имеет два организационно-процессуальных режима: (а) в котором заявитель (обвинитель) и обвиняемый – хозяйствующие субъекты и (б) в котором потерпевший – физическое или юридическое лицо, а обвиняемый – субъект предпринимательской деятельности.

В технологии доказывания по делам частно-публичного обвинения ОРД *официально* реализуется *только в уголовно-процессуальной форме* – после регистрации в КУСП заявления потерпевшего: в ходе доследственной проверки и предварительного расследования. Вторым отличительным признаком этой технологии является вклад в доказывание со стороны потерпевшего. В случае, когда заявителем выступает субъект предпринимательской деятельности, участие в доказывании потерпевшего, а фактически – частного со-обвинителя (со-расследователя), имеет значение, нередко решающее: его результаты становятся основой решения о привлечении к публичному уголовно-процессуальному преследованию подозреваемого, из них органом предварительного расследования формируются следственные доказательства публичного обвинения. По этой категории уголовных дел потерпевший, его представитель активно участвуют в судебном доказывании. Третья отличительная черта данной технологии доказывания состоит в широком использовании преюдициальных фактов, установленных решениями судов по гражданским делам.

Эмпирическим путем было установлено [6, с. 298-301], что гражданин, население в целом виктимны, незащищены перед предпринимательским мошенничеством и другими преступлениями против их собственности, совершенными в сфере экономики. Эта категория жертв экономических преступлений, полностью завися от властей в решении вопросов по выявлению, расследованию преступлений, выдвижению обвинения, получению доказательств, самостоятельно не в состоянии защитить свои интересы. Существует фе-

номен безнаказанности за преступления в сфере экономики, которые совершаются предпринимателями в отношении отдельных физических лиц, некоммерческих организаций.

В завершение необходимо сделать следующие выводы.

Современная правовая организация противодействия преступлениям в сфере экономики построена по публичной и частно-публичной уголовно-процессуальным моделям обвинения и доказывания [7, с. 48].

Публичная следственно-обвинительная модель включает в себя две разновидности: (1) «экстра-публично-правовую обвинительную систему» («публичное обвинение плюс», или «публичное обвинение (+)») и (2) «публичное обвинение (–)», то есть без поддержки публичного уголовного преследования оперативным аппаратом.

Признаками экстрапубличной разновидности обвинительной модели являются: (а) обязательное присутствие в числе субъектов публичного уголовного преследования сотрудников оперативных аппаратов и (б) решающая роль ОРД в систематическом выявлении, раскрытии этих преступлений и технологии формирования доказательств. ОРД ведется инициативно, реализуясь в виде регистрации повода (рапорта) в КУСП, проверка которого ведет к возбуждению уголовного дела и расследованию, в их рамках происходит формирование доказательств для выдвижения обвинения.

«Публичное обвинение (–)» – разновидность публично-правовой модели уголовно-процессуального механизма, но уже без институционального прикрытия (присутствия) ОРД, который реагирует на сообщения о преступлениях в сфере экономики исключительно уголовно-процессуальными мерами. Здесь активность правоохранителей развивается после регистрации сообщения заявителя в КУСП; ОРД в качестве субсидиарного средства может применяться, но уже в уголовно-процессуальной форме проверки повода на стадии возбуждения уголовного дела.

Наиболее проблемными являются уголовно-процессуальные механизмы, как публичный, так и частно-публичный [8, с. 44], где *потерпевшим* от предпринимательского

преступления является гражданином – потребитель товаров и услуг. В сфере экономики быстрее и острее всего назрела проблема модернизации уголовно-процессуальной системы, призванной обеспечить защиту интересов государства, бизнеса и населения от преступлений в сфере экономики.

На наш взгляд, основными путями этой модернизации должны быть: (а) ликвидация частного-публичного обвинения и расширение частного обвинения – распространение его на случаи, когда, во-первых, потерпевшим является субъект предпринимательской деятельности, во-вторых, когда потерпевшим (потерпевшими) является частное лицо, которое при отказе государства выдвинуть обвинение делает это в частном порядке; (б) допущение субсидиарного обвинения как со стороны частного обвинителя, так и публичного в качестве средства балансировки частного и публичного интересов при создании и реализации средства уголовно-правового воздействия; (в) подведение материальной диспозитивности под институт обвинения, а формальной диспозитивности – под правовую организацию технологии доказывания. Стороны в уголовно-правовом экономическом споре должны быть субъектами диспозитивности и обладать свободой распоряжения своими правами на уголовный иск и средства его доказывания; (г) обвинение может быть предметом соглашения сторон. Предлагается допустить возможность соглашения сторон в рамках досудебного производства относительно: (1) предмета обвинения; (2) квалификации содеянного обвиняемым, с которым заключается соглашение; (3) меры пресечения; (4) объема обвинительных доказательств; (5) основания прекращения уголовного дела (уголовного преследования); (6) вида и меры уголовно-правового воздействия; (7) перевода спора в гражданско-правовую юрисдикцию.

Список источников

1. Александров А.С., Александрова И.А. О философско-правовых притязаниях теории уголовного процесса на общую теоретико-методологическую основу научной специальности 5.1.4 – Уголовно-правовые науки // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2021. N 4 (58). С. 6-19.
2. Александров А.С., Александрова И.А. Судебный процесс – источник права и справедливости // Правовое государство: теория и практика. 2022. N 1 (67). С. 11-29.
3. Шейфер С.А. Прокурорская и следственная власть: сущность и проблемы взаимоотношения // Уголовное судопроизводство: науч.-практ. пособие / под ред. Н.А. Колоколова: в 3 т. Т. 2. Москва: Юрайт, 2016. 305 с.

Вытекающие из авторской концепции выводы относительно модернизации досудебного доказывания: (1) отказ от следственной формы досудебного доказывания (расследования); (2) деформализация досудебного доказывания по модели «свободного доказывания сторон»; (3) замена следственного стандарта допустимости доказательств сторон техническим стандартом аутентичности цифровой информации; (4) допущение договорного способа определения фактов по делу; (5) возвращение прокурору статуса субъекта досудебного доказывания; (6) проведение реформы предварительного расследования по модели полицейского дознания под руководством прокурора.

Поскольку одной из главных угроз национальной безопасности является организованная преступность в сфере экономики, постольку преобразование правового формата досудебной деятельности органов уголовного преследования по расследованию и раскрытию преступлений в сфере экономики, выстраивание новой системы процессуальных гарантий прав участников и создание новых процессуальных механизмов их защиты являются крайне необходимым политико-правовым решением.

Без создания нового уголовно-процессуального механизма невозможно построение правового государства, в котором независимая судебная власть обеспечивает верховенство закона в жизни общества. Справедливое разрешение уголовно-правовых конфликтов на основе достоверного выяснения судебным органом фактических обстоятельств есть важнейшее условие развития демократии, строительства правового государства, а это, в свою очередь, – необходимое условие эффективности экономики и процветания общества.

4. Власова С.В., Миллер В.Ю. К вопросу о смене теоретической доктрины правовой организации противодействия преступлениям в экономике // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2022. N 1 (33). С. 5-9.
5. Сычев П.Г. Производство по уголовным делам о преступлениях в сфере экономической и предпринимательской деятельности: монография. Москва: Юрлитинформ, 2020. 336 с.
6. Власова С.В. Теоретическая концепция правовой (уголовно-процессуальной) организации противодействия преступности в сфере экономики: монография. Москва: Юрлитинформ, 2020. 440 с.
7. Ураков Д.И. Уголовное преследование по уголовным делам о мошенничестве в сфере экономической деятельности: монография. Москва: Юрлитинформ, 2018. 195 с.
8. Горюнов В.Ю. Частно-публичное обвинение как уголовно-процессуальная основа применения уголовного закона в сфере экономической деятельности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2020. N 1. С. 43-48.

References

1. Aleksandrov A.S., Aleksandrova I.A. On the philosophical and legal claims of the theory of criminal process on the general theoretical and methodological basis of the scientific specialty 5.1.4 – Criminal Science. Legal Science and Law Enforcement Practice, 2021, no 4 (58), pp. 6-19. (In Russ.).
2. Aleksandrov A.S., Aleksandrova I.A. Litigation is a source of law and justice. Legal state: theory and practice, 2022, no. 1 (67), pp. 11-29. (In Russ.).
3. Sheifer S.A. Prosecutorial and investigative power: the essence and problems of relationships. Criminal justice. In 3 volumes. Vol. 2. Moscow, Yurayt Publ., 2016. 305 p. (In Russ.).
4. Vlasova S.V., Miller V.Yu. On the issue of changing the theoretical doctrine of the legal organization of counteraction to crimes in the economy. Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2022, no. 1 (33), pp. 5-9. (In Russ.).
5. Sychev P.G. Proceedings on criminal cases on crimes in the sphere of economic and entrepreneurial activity. Moscow, Yurlitinform Publ., 2020. 336 p. (In Russ.).
6. Vlasova S.V. Theoretical concept of the legal (criminal procedure) organization of combating crime in the economic sphere. Moscow, Yurlitinform Publ., 2020. 440 p. (In Russ.).
7. Urakov D.I. Criminal prosecution in criminal cases on fraud in the sphere of economic activity. Moscow, Yurlitinform Publ., 2018. 195 p. (In Russ.).
8. Goryunov V.Yu. Private-public prosecution as a criminal procedure basis for the application of criminal law in the sphere of economic activity. Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2020, no. 1, pp. 43-48. (In Russ.).

Научная специальность: 12.00.09 (5.1.4)

Проблемы доказывания при производстве дознания в сокращенной форме

Андрей Александрович Погорельский,

Оренбургский государственный университет, Оренбург, Россия, Andorp95@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы производства дознания в сокращенной форме. Отмечается неоднозначное отношение ученых к данному институту. Критически оцениваются предложения о необходимости его трансформации в протокольную форму расследования. Анализируется специфика предмета доказывания при производстве дознания в сокращенной форме, которая, по мнению автора, заключается в обязательности доказывания лишь положительных утверждений о наличии обстоятельств, подлежащих доказыванию, а доказывание их отсутствия не является необходимым (при этом исключение составляет пункт 2 части 1 статьи 73 УПК РФ). Отмечается, что, несмотря на сокращение предмета доказывания, усечение порядка собирания доказательств в ходе доследственной проверки и минимизации деятельности на этапе собирания и проверки доказательств, возможно подтверждение признания вины совокупностью собранных по делу доказательств. Обозначив некоторые недостатки регламентации производства дознания в сокращенной форме, автор статьи предлагает конкретные модели его совершенствования.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, досудебное производство, дознание в сокращенной форме, доказывание

Для цитирования: Погорельский А.А. Проблемы доказывания при производстве дознания в сокращенной форме // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 68-79.

Problems of proving during conducting the inquiry in a reduced form

Andrey A. Pogorelsky,

Orenburg State University, Orenburg, Russia, Andorp95@gmail.com

Abstract. The topical problems of conducting the inquiry in a reduced form are considered. The ambiguous scientists' attitude to such an institution is noted. The proposals on the necessity to transform it into the protocolary form of investigation are critically assessed. The specifics of the subject of proving during conducting the inquiry in a reduced form, which, according to the author's opinion, consists in obligatory proving only positive statements of the presence of the circumstances to be proved, while proving their absence is not necessary (except for Paragraph 2 Part 1 Article 73 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation), are analyzed. It is noted that despite reducing the subject of proving, truncating the procedure of collecting the evidence during the pre-investigation inspection and minimizing the activities at the stage of collecting and verifying the evidence, the confirmation to admit the guilt by the cumulative evidence is possible. Indicating some flaws in the regulation of conducting the inquiry in a reduced form, the author proposes specific models of its improvement.

Keywords: criminal proceedings, pre-trial proceedings, inquiry in a reduced form, proving

For citation: Pogorelsky A.A. Problems of proving during conducting the inquiry in a reduced form // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 68-79.

В настоящее время дознание производится в общем порядке или в сокращенной форме. Глава 32.1 «Дознание в сокращенной форме» была введена в УПК РФ

Федеральным законом от 4 марта 2013 г. N 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный

кодекс Российской Федерации»*. В обоснование необходимости ее введения в пояснительной записке к проекту Федерального закона указывалось на потребность минимизации в уголовном судопроизводстве нерационального расходования средств и использования сил органов предварительного расследования, а также не вызванного целями объективного расследования необоснованного затягивания сроков досудебного производства**.

По справедливому мнению многих авторов, одной из предпосылок появления нового уголовно-процессуального института стало дополнение УПК РФ статьей, предусматривающей такой принцип уголовного судопроизводства, как «разумный срок уголовного судопроизводства», это потребовало выработки ориентированных на практику научных предложений по оптимизации и сокращению процессуальных сроков расследования и в дальнейшем привело к законодательному формированию института дознания в сокращенной форме [см., например: 1, с. 58].

В науке уголовного процесса данная новелла послужила поводом для проведения ряда исследований, посвященных как особенностям производства дознания в сокращенной форме в целом, так и отдельным его аспектам. При этом следует обратить внимание, что ряд авторов подвергли резкой критике введение анализируемой главы в УПК РФ. Например, М.О. Баев и О.Я. Баев утверждают, что положения новой главы явно демонстрируют не только противоречие основным принципам уголовного процесса, но и ликвидацию доказывания по уголовному делу как такового [2, с. 42]. Подобное отношение к ново-

му институту выражают и другие ученые. Ф.Ф. Зарипов и З.З. Зинатуллин обоснованно отмечают, что «правовое регулирование традиционной формы дознания страдает серьезными недостатками, особенно в плане ущемления права обвиняемого на защиту» и выражают в связи с этим обеспокоенность относительно введения в законодательство положений о дознании в сокращенной форме. Более того, исследователи предлагают исключить из УПК РФ все виды упрощенных, ускоренных производств [3, с. 214].

Аналогичной позиции придерживаются О.В. Химичева и Г.П. Химичева, полагая, что большинство особых производств имеет серьезные недостатки в правовой регламентации, которые препятствуют их эффективному применению и влекут нарушение прав участников уголовного процесса, а дознание в сокращенной форме называя наиболее «проблемным» из особых производств [4, с. 35].

Другие исследователи, напротив, оценивают дознание в сокращенной форме как вполне оправданный, допустимый и согласующийся со всеми основными положениями уголовного судопроизводства феномен [5, с. 215] и признают его одним из ведущих средств повышения эффективности уголовного судопроизводства [6, с. 119].

Небезынтересно заметить, что отдельные авторы обосновывают позицию, согласно которой отнесение дознания в сокращенной форме к самостоятельным видам производства полностью отрицается. В частности, В.А. Корякин полагает, что речь должна идти о расследовании, начатом по общим правилам дознания, но при наличии определенных условий, продолжаемом уже в особом порядке. В связи с этим указанный автор считает необходимым переименование главы 32.1 УПК РФ, предлагая назвать ее «Дознание в особом порядке» [7, с. 26].

На наш взгляд, согласиться с суждением об отсутствии самостоятельности анализируемого института сложно, прежде всего, в силу наличия у него ряда особенностей процесса доказывания, существенно разнящихся с традиционным дознанием. В этом вопросе нами разделяется мнение А.В. Боярской, указывающей, что о самостоятельности дознания в сокра-

* О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 4 марта 2013 г. N 23-ФЗ: ред. от 28 дек. 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. N 9. Ст. 875; N 52 (ч. I). Ст. 6997.

** Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности: сайт. URL: <http://sozd.duma.gov.ru>

щенной форме свидетельствуют не только особенности доказывания, но также и «ориентированная специально на него сокращенная форма судебного разбирательства» [8, с. 117].

Кроме этого, дополнительным аргументом, обосновывающим характеристику дознания в сокращенной форме как самостоятельного вида дознания, выступает положение ч. 1 ст. 226.1 УПК РФ, предусматривающее ряд изъятий из общих правил производства дознания в общем порядке, что характерно исключительно для самостоятельных видов производства.

С.С. Цыганенко отмечает, что введение в УПК РФ главы 32.1 означает новый этап развития в уголовном судопроизводстве именно упрощенных и сокращенных форм [9, с. 174]. Действительно, большинство современных поправок, вносимых в УПК РФ, так или иначе связано именно с дифференциацией форм уголовного судопроизводства, а перечень особых производств существенно дополнен.

Большинство авторов отмечают, что введение главы 32.1 в УПК РФ позволяет сформировать отвечающее критерию оптимальности досудебное производство благодаря сокращению его сроков, а также усовершенствовать систему связанных с сокращенным производством дознания уголовно-процессуальных решений и уголовно-процессуальных действий. По их мнению, посредством дифференциации уголовно-процессуальной формы дознания достигается необходимая процессуальная экономия, быстрота и оптимизация уголовного судопроизводства, повышение эффективности процессуальной деятельности дознавателей [9, с. 175; 10, с. 97].

В связи с этим сложно поддержать точку зрения Б.Я. Гаврилова, который убежден в необходимости новой трансформации дознания в сокращенной форме, поскольку содержание главы 32.1 УПК РФ, по его мнению, не соответствует смыслу сокращенного производства. Исходя из этого указанным автором в числе прочих предлагаются такие меры, как расширение перечня преступлений, отнесенных к компетенции органов дознания, уменьшение в определенных случаях перечня исключяющих производство сокращенного дознания обстоятельств (пп. 1-5 ч. 1 ст. 226.2 УПК РФ),

переход на протокольную форму досудебной подготовки материалов [1, с. 60-62].

Анализируя позицию указанного автора, в первую очередь следует выразить несогласие с его выводом о возможности сокращения законодательно установленного перечня обстоятельств (пп. 1-5 ч. 1 ст. 226.2 УПК РФ). Думается, что наличие любого из таких обстоятельств не позволяет произвести дознание в сокращенной форме, поскольку влияет на увеличение сроков расследования уголовных дел, предполагает доказывание соответствующих дополнительных сведений и, как следствие, усложняет производство предварительного расследования. По этой причине ни одно из этих обстоятельств ни при каких условиях не может быть исключено.

В дальнейшем были предложены еще более радикальные изменения досудебного производства. В частности, по мнению ряда авторов, компонентами реально сокращенного дознания должны выступать: 1) незамедлительное начало расследования (в течение суток с момента регистрации сообщения о преступлении) без вынесения постановления о возбуждении уголовного дела; 2) условия, перечисленные в пп. 1-5 ч. 1 ст. 226.2 (без учета мнения потерпевшего); 3) 48-часовой срок производства; 4) задержание подозреваемого; 5) сокращенный порядок разрешения уголовного дела по существу (не более 72 часов); 6) наделение правом расследования в такой форме и иных должностных лиц органов дознания, в том числе участковых уполномоченных [11, с. 79]. Именно при таких условиях, по мнению Б.Я. Гаврилова, а также опрошенных им сотрудников МВД России, возможно производство дознания в сокращенной форме [1, с. 62].

Позволим себе выразить несогласие с приведенными положениями. Во-первых, по поводу незамедлительного начала расследования укажем, что на данном этапе в некоторых случаях невозможно сформировать вполне определенное утверждение об отнесении проверяемого события к деяниям небольшой или средней тяжести без получения дополнительных данных. Во-вторых, срок производства индивидуален в каждом конкретном случае и его ограничение 48 часами невозможно. В-третьих, нельзя согласиться с таким компонентом,

как задержание подозреваемого. Полагаем, что будет необоснованным применение мер пресечения, если речь идет о преступлениях, тяжесть последствий которых незначительна. Наконец, расширение круга субъектов доказывания по рассматриваемому виду производства нецелесообразно в силу возможного отсутствия, например, у участкового уполномоченного должной профессиональной компетентности.

В 2015 году МВД России выступило с инициативой введения в УПК РФ новой главы «Особый порядок досудебного производства»*. По мнению разработчиков проекта, существующая модель досудебного производства «не всегда позволяет обеспечить в разумный срок право потерпевших на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба». Как было отмечено, законопроект направлен на адаптацию уголовного процесса к современным условиям, исключение избыточных, дублирующих друг друга процедур по делам о преступлениях, не представляющих большой общественной опасности и сложности в доказывании**. Настоящий законопроект в дальнейшем был направлен на доработку.

В 2020 году МВД России вновь инициатирует реформирование особого порядка досудебного производства. В тех случаях, когда преступление совершено «в условиях очевидности» и поэтому не требует собирания доказательств, предлагается заменить традиционную форму дознания на упрощенный протокольный порядок, расследование по которому занимает не более 10 дней. По замыслу разработчиков,

* О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства): проект Федерального закона подготовлен МВД России 31 янв. 2015 г. (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 17 марта 2015 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

** Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства)» (подготовлен МВД России 31 янв. 2015 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

это позволит разгрузить органы дознания и гарантировать максимально быстрый доступ к правосудию.

Принципиальное отличие предлагаемого МВД России порядка заключается в том, что он не будет зависеть от волеизъявления подозреваемого и потерпевшего. В проекте Федерального закона МВД России предлагает указать, что особый порядок досудебного производства применяется, «если причастность лица к преступлению очевидна и доказывание не представляет сложности»***. Подобного рода формулировки являются оценочными, предполагающими сравнительную характеристику, в которой не исключен субъективизм, поэтому не могут употребляться в нормах УПК РФ.

Генеральная прокуратура Российской Федерации подвергла критике представленный проект, указав, что при таком особом порядке досудебного производства обеспечение прав подозреваемого и потерпевшего не будет гарантировано****. Некоторые авторы также выражают опасения относительно введения предложенного законопроекта, обоснованно полагая, что при его реализации произойдет перераспределение нагрузки от органов дознания к судьям, в результате чего процессуальная экономия будет достигнута в досудебном производстве, но «придется забыть о ней в суде» [10, с. 99]. Это явно не согласуется с целями, указанными в разделе 10 УПК РФ.

Безусловно, вопросы реформирования современной модели досудебного производства, поиск сбалансированных, практико-ориентированных предложений по сокращению сроков предварительного расследования представляют научный и практический интерес.

К условиям, которые необходимы для производства дознания в сокращенной форме, законодательством отнесены

*** О проекте Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства) // МВД России: официальный сайт. URL: <https://мвд.рф>

**** Александров А. В полиции хотят сажать по протоколам // Коммерсантъ. 2020. 22 июля. URL: <https://www.kommersant.ru>

обстоятельства, напрямую связанные с позицией подозреваемого, а именно:

- 1) признание вины;
- 2) признание характера и размера причиненного вреда;
- 3) согласие с приведенной в постановлении о возбуждении уголовного дела правовой оценкой содеянного (п. 2 ч. 2 ст. 226.1 УПК РФ).

Наличие указанных обстоятельств делает возможным осуществление доказывания в упрощенной форме.

Статья 226.5 УПК РФ закрепляет особенности доказывания при производстве дознания в сокращенной форме. Согласно ч. 1 указанной нормы доказательств по уголовному делу собираются в объеме, достаточном для установления события преступления, характера и размера причиненного им вреда, а также виновности лица в его совершении. Закон таким образом ограничивает предмет доказывания до установления обстоятельств, указанных в пп. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 73 УПК РФ.

Вместе с тем анализ главы 32.1 УПК РФ позволяет утверждать, что в ходе производства сокращенного дознания доказыванию также подлежат обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, и обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого, что следует из предусмотренного законом содержания обвинительного постановления. Согласно ч. 1 ст. 226.7 УПК РФ в нем должны быть приведены обстоятельства, перечисленные в пп. 1-8 ч. 1 ст. 225 УПК РФ, где помимо данных о времени, месте составления постановления и составившем его лице (пп. 1, 2), а также личностных данных подозреваемого (п. 3) указываются: сведения о совершенном преступлении (место и время, способы, мотивы, цели, последствия и другие обстоятельства, имеющие значение для дела (п. 4); формулировка обвинения с указанием нормы УК РФ (п. 5); перечень доказательств, подтверждающих обвинение, доказательств, на которые ссылается сторона защиты, и краткое их изложение (п. 6); обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание (п. 7); данные о потерпевшем, характере и размере причиненного ему вреда (п. 8). А в соответствии с чч. 2, 3 ст. 226.9 УПК РФ постановление приговора допускается на основании ис-

следования и оценки только тех доказательств, которые указаны в обвинительном постановлении, а также дополнительных данных о личности подсудимого, представленных по ходатайству защиты. При этом последние должны учитываться судом при определении меры наказания или в качестве обстоятельств, смягчающих наказание.

Изложенное позволяет заключить, что в предмет доказывания при рассматриваемой форме дознания должны быть включены не только обстоятельства, перечисленные в пп. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 73 УПК РФ, но и смягчающие и отягчающие наказание обстоятельства (п. 6 ч. 1 ст. 73 УПК РФ).

Следует указать, что некоторыми учеными, изучающими проблемы доказывания при рассматриваемом виде производства, делается вывод о том, что с его (вида) введением в УПК РФ якобы была вновь реанимирована идея А.Я. Вышинского о признании вины как о царице доказательств [2, с. 43]. При этом косвенное подтверждение данной позиции можно усмотреть в ст. 226.5 УПК РФ, из смысла которой якобы следует фактическое освобождение дознавателя от обязанности доказывать виновность подозреваемого в совершении преступления.

Действительно, во второй части указанной нормы чаще используется частица «не» — «не проверять», «не допрашивать», «не проводить» и т.д. Но любая из этих частиц «не» предполагает четкие законодательные условия, при наличии которых несовершение определенных действий становится объяснимым и оправданным, поскольку направлено на исключение излишнего дублирования процессуальных действий по получению доказательственного материала.

Вместе с тем следует согласиться с мнением Е.Е. Язевой о необходимости исключения из содержания диспозитивной части указанной нормы слова «только» [12, с. 162], поскольку акцент должен быть сделан не на ограничении следственных действий определенным в ней пределом, а на обязательности использования всех необходимых средств доказывания во избежание утраты доказательств и на обязательности достоверного установления отраженных в ч. 1 обстоятельств. При этом выражением ключевого критерия оценки

достоверности получаемых при данной форме производства доказательств, на наш взгляд, является словосочетание «не оспариваются».

В связи с этим очевидно, что в рассматриваемой форме производства наличествует некоторого рода специфика применения ст. 73 УПК РФ. По общему правилу при производстве доказывания подлежит установлению наличие или отсутствие обстоятельств, входящих в предмет доказывания.

Установление наличия события преступления позволяет дознавателю возбудить уголовное дело, а отсутствие события преступления предполагает вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Установление виновности лица в совершении преступления порождает процедуру возбуждения уголовного преследования, а выявление его непричастности к совершению данного преступления влечет прекращение уголовного преследования, что не освобождает дознавателя от дальнейшего производства по делу и установления действительно виновных в его совершении.

Но, как представляется, при дознании в сокращенной форме доказываются лишь положительные утверждения о наличии обстоятельств, подлежащих доказыванию, а доказывание их отсутствия не является необходимым. Как верно указывает С.И. Гирько, упрощение и разумные отступления от традиционного, классического доказывания при сокращенном дознании потому и применяются, «что преступление является очевидным, причастность к нему конкретного лица не вызывает сомнений» [13, с. 10].

Несмотря на возможные возражения против указанных суждений, считаем, что доказывание лишь наличия обстоятельств, входящих в предмет доказывания при производстве дознания в сокращенной форме, обеспечивает принятие обоснованных решений законными способами и средствами доказывания. Упрощение процедуры в данном случае видится именно в отсутствии необходимости со стороны дознавателя доказывать отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию. Упрощается не предмет доказывания, а способы его установления. При этом следует отметить, что сказанное не относится

к п. 2 . 1 ст. 73 УПК РФ, поскольку здесь обязательность проверки версий, опровергающих его наличие, связана с необходимостью исключения самооговора лица.

Таким образом, особенностью производства дознания в сокращенной форме является процесс доказывания, согласно которому подлежат установлению лишь обстоятельства, подтверждающие наличие события преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления) и характеризующие личность обвиняемого, характер и размер вреда, причиненного преступлением, а также смягчающие и отягчающие наказание.

Именно достоверное установление этих обстоятельств должно быть целью доказывания, и для этого должны быть использованы все законные средства. В этом контексте следует не согласиться с утверждением ученых о неоправданности производства затратных по времени процессуальных действий, особенно судебной экспертизы [13, с. 11], поскольку «оправданность» их использования диктуется обстоятельствами конкретного уголовного дела. Например, достоверно установить объективные признаки подпадающего под категорию преступлений небольшой тяжести состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 264 УК РФ, невозможно без проведения медицинской экспертизы, а иногда и автотехнической экспертизы, назначение которых нередко происходит на этапе до следственной проверки.

Ведя речь о средствах доказывания, следует акцентировать внимание на источниках доказательств и поддержать точку зрения С.И. Гирько, который, настаивая на их уникальности для данного вида дифференцированного производства, в качестве носителей сведений об интересующих орган расследования обстоятельствах считает возможным использовать источники, приведенные в ч. 1 ст. 144, ст. 84, ст. 81 УПК РФ [13, с. 11].

Вместе с тем к отраженному в первой из указанных норм такому источнику, как объяснения, некоторые исследователи выражают весьма скептическое отношение на основании его нелегитимности по причине отсутствия в являющемся исчерпывающим законодательном перечне ч. 2 ст. 74 УПК РФ [14, с. 187].

Действительно, допустимость такого источника доказательств не вызвала бы сомнений при наличии четкого законодательного механизма наделения объяснений статусом доказательств. К сожалению, в уголовно-процессуальном законе таковой пока отсутствует. Для снятия этой проблемы, очевидно, достаточно внесения соответствующего дополнения в ст. 84 УПК РФ, что вполне реализуемо.

Однако, на наш взгляд, следует обратить особое внимание на наличие прямой зависимости наделения объяснений статусом доказательств от того, каким именно участником доследственной проверки даны объяснения. Заметим, что здесь невозможно использовать понятие «статус» — такового нет ни у одного «невластного» участника на этом этапе уголовно-процессуальной деятельности. Если объяснения получены от очевидцев преступления или от пострадавшего от него лица, то их допустимость подвергаться сомнению не может, если не оспаривается подозреваемым. Но допустимость объяснений не так очевидна, если речь идет об их получении от лица, в отношении которого проводится проверка. Думается, что на это лицо в полной мере должно распространяться положение п. 1 ч. 2 ст. 75 УПК РФ (в которую также необходимо внести соответствующее изменение). Полученные от такого лица объяснения (даже при разъяснении ему его прав) при отсутствии защитника, бесплатное предоставление которого уголовно-процессуальным законом не предусмотрено, а самостоятельное обеспечение его участия в силу определенных материальных затрат не каждый может осуществить, делает такой источник доказательств недопустимым.

Данный вывод подтверждается позицией Пленума Верховного Суда Российской Федерации, подчеркивающего, что «при судебном разбирательстве должно строго соблюдаться гарантированное Конституцией (ч. 1 ст. 48) право каждого на получение квалифицированной юридической помощи... При нарушении этого конституционного права все объяснения лица, в отношении которого проводилась проверка сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ... должны рассматриваться судами как до-

казательства, полученные с нарушением закона»*.

Вместе с тем очевидно, что тех средств доказывания, которые были представлены дознавателю уголовно-процессуальным законом, вполне достаточно для осуществления дознания в сокращенной форме и подтверждения виновности подсудимого. При этом в качестве дополнительных гарантий защиты прав и законных интересов обвиняемого согласно пп. 2, 3 ч. 6 ст. 226.7 УПК РФ предусматривается возможность производства дополнительных следственных и иных процессуальных действий, направленных: 1) на восполнение пробела в доказательствах, собранных в объеме, достаточном для обоснованного вывода о событии преступления, характере и размере причиненного им вреда, а также о виновности обвиняемого в совершении преступления; 2) проверку доказательств, достоверность которых вызывает сомнение, что может повлиять на законность итогового судебного решения.

Однако отметим, что ряд ученых-процессуалистов высказывают опасения относительно возможности использования сведений, полученных в ходе проверки сообщения о преступлении, в качестве доказательств и ставят под сомнение допустимость их использования. Основные сомнения порождает достоверность информации, полученной из объяснений очевидцев и пострадавших, которые не предупреждаются об ответственности за дачу ложных показаний.

Действительно, получение сведений в ходе проверки сообщения о преступлении способами, не предусмотренными для собирания доказательств, может привести к ошибочным выводам и решениям, основанным на этих материалах. Исходя из этого в юридической литературе предлагается отказаться от этапа доследственной проверки и вынесения процессуального решения о возбуждении уголовного дела [1, с. 60-62]. На наш взгляд, это невозможно хотя бы потому, что в настоящее время

* О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 окт. 1995 г. N 8; ред. от 3 марта 2015 г. // Рос. газ. 1995. 28 дек.; 2015. 6 марта.

только после принятия данного процессуального решения подозреваемый может заявить ходатайство о расследовании уголовного дела в сокращенной форме, а также признать или оспорить правовую оценку деяния, приведенную в соответствующем постановлении (ч. 2 ст. 226.1 УПК РФ).

При этом следует согласиться с тем, что предусмотренные ст. 144 УПК РФ сроки проверки сообщения о преступлении позволяют сомневаться в соблюдении условий ускоренного, упрощенного производства расследования уголовного дела, которые характеризуют дознание в сокращенной форме.

Не способствует ускорению производства также и законодательное определение начала производства рассматриваемой формы дознания. В частности, ч. 1 ст. 226.6 УПК РФ устанавливает, что его начало оформляется вынесением соответствующего постановления. Однако этому предшествуют доследственная проверка (ст. 144 УПК РФ), вынесение постановления о возбуждении уголовного дела (ст. 145 УПК РФ), разъяснение подозреваемому права ходатайствовать о производстве дознания в сокращенной форме (ч. 1 ст. 226.4 УПК РФ), получение от подозреваемого такого ходатайства (ч. 2 ст. 226.4 УПК РФ) и, наконец, рассмотрение и удовлетворение данного ходатайства (ч. 3 ст. 226.4 УПК РФ). Очевидно, что выполнение такой последовательности действий не способствует оперативности начала производства.

Представляется логичным привести данный алгоритм действий в соответствие с условиями ускоренного производства, а именно отказаться от имеющего место усложненного порядка заявления ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме. На наш взгляд, приемлемым может быть определенный алгоритм действий, зависящий от наличия следующих условий:

1) уголовное дело возбуждено в отношении конкретного лица по признакам одного или более преступлений, указанных в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ;

2) в ходе первого допроса подозреваемый признает свою вину, характер и размер причиненного преступлением вреда, а также не оспаривает данную органом

дознания в постановлении о возбуждении уголовного дела правовую оценку деяния;

3) отсутствуют обстоятельства, исключающие производство дознания в сокращенной форме.

При убеждении в наличии всех приведенных условий дознаватель, разъяснив подозреваемому порядок и правовые последствия производства дознания в сокращенной форме, получив от него согласие на такой порядок и сделав об этом соответствующую отметку в протоколе допроса, вправе незамедлительно вынести постановление о производстве дознания в сокращенной форме. Предложенный порядок действий гораздо менее затратный во временном отношении, чем существующий.

Заметим также, что некоторые авторы признают необоснованным положение, при котором выбор формы производства ставится в зависимость от волеизъявления подозреваемого, указывая в качестве препятствия возможность использования его как средства для уклонения от уголовной ответственности, и предлагают решение вопроса о производстве дознания в сокращенной форме возложить на должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование.

Например, О.В. Качалова признает дознание в сокращенной форме неэффективным и полагает необходимым создание новой модели ускоренного производства, которая должна быть сформирована без учета позиций участников уголовного судопроизводства, вне зависимости от признания вины лицом, совершившим преступление, поскольку такая модель может обезопасить от незаконных методов ведения расследования, ориентированных на получение признания обвиняемого и упрощающих доказывание [15, с. 64].

Прежде всего, высказанные авторами опасения относительно возможности применения насилия с целью заставить подозреваемого признать вину сложно назвать обоснованными, поскольку преступления, расследуемые в форме сокращенного дознания, относятся к преступлениям небольшой общественной опасности. Кроме того, согласно презумпции невиновности бремя доказывания лежит на стороне обвинения и на подозреваемого не возлагается (ст. 14 УПК РФ), а процесс доказывания предпо-

лагает не что иное, как собрание, проверку и оценку доказательств (ст. 85 УПК РФ).

На наш взгляд, поддержки заслуживает позиция тех авторов, которые считают, что признание вины должно оцениваться как обстоятельство, «позволяющее снизить планку требований к обосновывающим позицию обвинения доказательствам» [16, с. 77].

Следует подчеркнуть, что приоритетным в сфере защиты прав личности в уголовном судопроизводстве, фундаментальным началом уголовно-процессуальной деятельности, безусловно, является закрепленный в ст. 77 УПК РФ императив, согласно которому признание подозреваемым своей вины может быть положено в основу обвинения лишь при подтверждении его виновности совокупностью других доказательств. А само понятие «виновность», как отмечает С.В. Корнакова, «в науке уголовного процесса, в отличие от науки уголовного права, существует для обозначения доказанности совершения конкретным лицом конкретного преступления и является своеобразным объектом познания по уголовному делу» [17, с. 111].

В ходе производства дознания в сокращенной форме признание вины подозреваемым подлежит самостоятельной проверке и оценке, поскольку дознаватель обязан собирать доказательства в объеме, достаточном для установления виновности лица в совершении преступления. Следовательно, несмотря на сокращение предмета доказывания, усечение порядка собирания доказательств в ходе следственной проверки и минимизации деятельности на этапе собирания и проверки доказательств, возможно подтверждение признания вины совокупностью собранных по делу доказательств.

Таким образом, в законодательстве изначально условия инициации производства дознания в сокращенной форме полностью ставятся в зависимость от явно выраженной позитивной позиции подозреваемого. Более того, только полное признание подозреваемым своей вины позволяет дознавателю без промедления удовлетворить ходатайство и вынести соответствующее постановление. В связи с этим можно утверждать, что именно признание вины является основополагающим

условием для производства дознания в сокращенной форме, поскольку свидетельствует о соответствующей позиции подозреваемого, благодаря которой становится возможным упрощение производства и снижение наказания за совершенное им деяние.

Подчеркнем, что изучение материалов уголовных дел убедительно показывает обоснованность указанного вывода, так как во всех без исключения случаях материалы производства дознания в сокращенной форме содержали признание вины подозреваемым*. На признание вины подозреваемым в качестве решающего элемента производства дознания в сокращенной форме указывает и результат опроса прокурорских работников**, который показал, что в первую очередь при проверке ими материалов поступивших с обвинительным актом уголовных дел устанавливается именно наличие признания вины подозреваемым.

Вместе с тем, проводя параллель между особенностями доказывания, установленными в главе 32.1 УПК РФ и главе 40 УПК РФ, можно обнаружить некоторую непоследовательность анализируемой процедуры. Если особому порядку принятия судебного решения (глава 40 УПК РФ) предшествует стандартное производство предварительного расследования, при котором осуществляется доказывание в полном объеме, то у судьи имеется возможность ознакомиться со всеми материалами уголовного дела, в том числе выявить самооговор подсудимого. В ходе же производства дознания в сокращенной форме (глава 32.1 УПК РФ) невозможна реализация доказывания в полном объеме, поскольку пределы доказывания сокращены.

Единственным законодательным механизмом, позволяющим судить о достаточности собранных доказательств для обоснованного вывода о событии преступления, характере и размере причиненного им вреда, виновности лица, а также об отсутствии самоговора, является рассмотрение прокурором материалов дела, поступившего к нему с обвинительным актом (подп. «в», «г» п. 3 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ).

* За 2020-2021 годы изучено 117 уголовных дел.

** Опрошено 82 прокурорских работника.

По уголовному делу, дознание по которому производилось в сокращенной форме, судебное производство осуществляется в порядке, установленном ст.ст. 316, 317 УПК РФ (ч. 1 ст. 226.9 УПК РФ). В связи с этим производство в особом порядке принятия судебного решения становится неизбежным по результатам производства сокращенного дознания (ч. 5 ст. 226.9, ч. 6 ст. 316 УПК РФ). При этом закон не предусматривает оснований для прекращения судом особого порядка и рассмотрения уголовного дела в общем порядке (ч. 5 ст. 226.9 УПК РФ). И, как верно отмечает В.Н. Парфенов, в этой «связке» наличествуют определенные слабые звенья [10, с. 97].

Так, если производство в особом порядке принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением не вытекает из производства дознания в сокращенной форме, то ему предшествует полноценный процесс доказывания в ходе предварительного расследования. Кроме этого, ч. 7 ст. 316 УПК РФ для постановления обвинительного приговора устанавливает необходимость наличия обоснованного, подтвержденного доказательствами обвинения. Следует признать, что, к сожалению, при рассматриваемом нами производстве данное положение нереализуемо, а значит, доказывание в полном объеме не осуществляется ни в ходе производства дознания в сокращенной форме, ни в ходе особого порядка судебного разбирательства.

В связи с этим учеными весьма категорично, но, по сути, верно отмечается, что любая упрощенная форма должна содержать хотя бы один полный цикл доказательственной деятельности либо на досудебном, либо на судебном производстве, поэтому упрощение возможно лишь в отношении одной из этих частей, но не в отношении всего производства в целом [18, с. 17-18; 19, с. 116].

Разделяя указанную позицию, полагаем, что в УПК РФ целесообразно внести изменения и предусмотреть обязанность судьи при рассмотрении уголовного дела в порядке главы 40 УПК РФ, которое поступило после производства дознания в сокращенной форме, исследовать собранные доказательства и произвести необходимые следственные действия.

В связи с вышеизложенным следует внести ряд изменений в УПК РФ, а именно:

1) первый абзац ч. 2 ст. 226.1 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«2. Дознание в сокращенной форме производится при наличии одновременно следующих условий:»;

2) пункт 2 ч. 2 ст. 226.1 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«2) подозреваемый полностью признает свою вину, характер и размер причиненного преступлением вреда, а также не оспаривает правовую оценку деяния, приведенную в постановлении о возбуждении уголовного дела»;

3) часть 1 ст. 226.4 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«1. При наличии предусмотренных настоящей главой условий для производства дознания в сокращенной форме, если в ходе первого допроса подозреваемый признает свою вину, характер и размер причиненного преступлением вреда, а также не оспаривает правовую оценку деяния, приведенную в постановлении о возбуждении уголовного дела, дознаватель разъясняет подозреваемому порядок и правовые последствия производства дознания в сокращенной форме, о чем в протоколе допроса подозреваемого делается отметка, и выносит постановление о производстве дознания в сокращенной форме»;

4) часть 4 ст. 226.9 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«4. При поступлении уголовного дела, дознание по которому производилось в сокращенной форме, судья в случае установления обстоятельств, препятствующих постановлению законного, обоснованного и справедливого приговора, в том числе при наличии достаточных оснований полагать самооговор подсудимого, выносит постановление о возвращении уголовного дела прокурору для передачи его по подследственности и производства дознания в общем порядке»;

5) статью 314 УПК РФ дополнить нормой следующего содержания:

«2.1. В случае если по поступившему уголовному делу дознание произведено в сокращенной форме, судья должен в полном объеме провести исследование и оценку доказательств».

Таким образом, необходимыми условиями применения рассмотренной в статье дифференцированной формы производства являются:

- 1) возбуждение уголовного дела в отношении конкретного лица;
- 2) полное признание подозреваемым вины, характера и размера причиненного вреда, правовой оценки совершенного деяния;
- 3) отсутствие обстоятельств, исключающих производство;
- 4) достаточный объем собранных доказательств, подтверждающих событие преступления, характер и размер причи-

ненного вреда, а также виновность лица в совершении преступления;

- 5) обязательность исследования доказательств в ходе судебного производства.

Предложенные модели совершенствования регламентации производства дознания в сокращенной форме, на наш взгляд, позволят сделать вполне достижимой цель должного соотношения эффективного досудебного производства и соблюдения максимальных гарантий прав, свобод и законных интересов его участников, а также обеспечат выполнение назначения уголовного судопроизводства.

Список источников

1. Гаврилов Б.Я. Дознание в сокращенной форме: законодательные мифы и реалии правоприменения // Уголовно-процессуальные и криминалистические средства обеспечения эффективности уголовного судопроизводства: материалы междунар. науч.-практ. конф., Иркутск, 25-26 сент. 2014 г. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. С. 57-63.
2. Баев М.О., Баев О.Я. Заметки об очередных изменениях УПК РФ (о новеллах Федерального закона от 4 марта 2013 г.) // Судебная власть и уголовный процесс. 2013. N 2. С. 41-49.
3. Зарипов Ф.Ф., Зинатуллин З.З. Думы о современном состоянии российской уголовно-процессуальной политики // Судебная власть и уголовный процесс. 2016. N 2. С. 210-216.
4. Химичева О.В., Химичева Г.П. Дифференциация как основной тренд современного уголовного судопроизводства // Вестник Московского университета МВД России. 2018. N 1. С. 33-36.
5. Зотова М.В. Правовая природа дознания в сокращенной форме // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. N 1. С. 215-220.
6. Вальшина И.Р. История развития упрощенного производства в отечественном уголовном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 2 (51). С. 115-121.
7. Корякин В.А. Дознание в сокращенной форме в разрезе процессуальных сроков // Российский судья. 2014. N 9. С. 25-28.
8. Боярская А.В. Проблема материально-правовой обусловленности дифференциации уголовного судопроизводства // Журнал российского права. 2016. N 9. С. 112-120.
9. Цыганенко С.С. Актуальные вопросы процессуального развития форм в уголовном судопроизводстве // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). 2015. Т. 6. N 4. С. 170-177.
10. Парфенов В.Н. Упрощение процессуальной формы как тенденция реформирования предварительного расследования // Вестник Московского университета МВД России. 2016. N 4. С. 97-99.
11. Гаврилов Б.Я., Божьев В.П. Концепция совершенствования досудебного производства в XXI веке: мнение науки и практика // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. N 2 (38). С. 74-81.
12. Язева Е.Е. О некоторых недостатках законодательной техники при конструировании норм о дифференцированных производствах по уголовным делам (гл. 32.1, 40.1 и 51.1 УПК РФ) // Актуальные проблемы уголовного права на современном этапе (вопросы дифференциации ответственности и законодательной техники). 2017. N 6 (6). С. 155-168.
13. Гирько С.И. Унифицированное дознание в Российской Федерации: современные реалии и вектор его эволюции // Colloquium-journal. 2019. N 15-10 (39). С. 8-12.
14. Смолькова И.В., Дунаева М.С. Основания вмешательства правоохранительных органов и суда в частную жизнь граждан: уголовно-процессуальный аспект // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. N 3. С. 184-192.
15. Качалова О.В. Пределы упрощения уголовного судопроизводства: критический анализ // Российское правосудие. 2019. N 3. С. 62-67.
16. Азаров В.А., Боярская А.В. Уголовно-процессуальное познание и его современная направленность // Вестник Удмуртского университета. 2018. Т. 28. Вып. 1. С. 73-80.
17. Корнакова С.В. Некоторые суждения о несовершенстве норм УПК РФ, касающихся признания вины обвиняемым // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2019. N 4 (26). С. 110-118.

18. Боярская А.В. Доказывание в упрощенных судебных производствах уголовного процесса России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2012. 28 с.

19. Корнакова С.В., Щербakov В.А. Проблемы реализации принципа справедливости в российском уголовном судопроизводстве: монография. Москва: Юрлитинформ, 2019. 144 с.

References

1. Gavrilov B.Ya. Inquiry in abbreviated form: legislative myths and realities of law enforcement. Criminal procedural and criminalistic means of ensuring the effectiveness of criminal proceedings. Irkutsk, 2014, pp. 57-63. (In Russ.).

2. Baev M.O., Baev O.Ya. Notes on the next amendments to the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation (on the novelties of the Federal Law of March 4, 2013). Judicial power and criminal procedure, 2013, no. 2, pp. 41-49. (In Russ.).

3. Zariyov F.F., Zinatullin Z.Z. Thoughts on the current state of the Russian criminal procedure policy. Judicial power and criminal procedure, 2016, no. 2, pp. 210-216. (In Russ.).

4. Himicheva O.V., Himicheva G.P. Differentiation as the main trend of modern criminal proceedings. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2018, no. 1, pp. 33-36. (In Russ.).

5. Zotova M.V. The legal nature of inquiry in an abbreviated form. Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2016, no. 1, pp. 215-220. (In Russ.).

6. Val'shina I.R. The history of the development of simplified production in the domestic criminal process. Actual problems of Russian law, 2015, no. 2 (51), pp. 115-121. (In Russ.).

7. Koryakin V.A. Inquiry in an abbreviated form in the context of procedural terms. Russian judge, 2014, no. 9, pp. 25-28. (In Russ.).

8. Boyarskaya A.V. The problem of material and legal conditionality of differentiation of criminal proceedings. Journal of Russian Law, 2016, no. 9, pp. 112-120. (In Russ.).

9. Tsyganenko S.S. Actual issues of procedural development of forms in criminal proceedings. Journal of Economic Regulation (Issues of economic regulation), 2015, vol. 6, no. 4, pp. 170-177. (In Russ.).

10. Parfenov V.N. Simplification of the procedural form as a trend of reforming the preliminary investigation. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2016, no. 4, pp. 97-99. (In Russ.).

11. Gavrilov B.Ya., Bozh'ev V.P. The concept of improving pre-trial proceedings in the XXI century: the opinion of science and practice. Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2017, no. 2 (38), pp. 74-81. (In Russ.).

12. Yazeva E.E. On some shortcomings of legislative technique in the construction of norms on differentiated proceedings in criminal cases (Chapters 32.1, 40.1 and 51.1 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation). Actual problems of criminal law at the present stage (issues of differentiation of responsibility and legislative technique), 2017, no. 6 (6), pp. 155-168. (In Russ.).

13. Gir'ko S.I. Unified inquiry in the Russian Federation: modern realities and the vector of its evolution. Colloquium-journal, 2019, no. 15-10 (39), pp. 8-12. (In Russ.).

14. Smol'kova I.V., Dunaeva M.S. Grounds for interference of law enforcement agencies and the court in the private life of citizens: a criminal procedural aspect. Criminological Journal of the Baikal State University of Economics and Law, 2014, no. 3, pp. 184-192. (In Russ.).

15. Kachalova O.V. Limits of simplification of criminal proceedings: critical analysis. Russian justice, 2019, no. 3, pp. 62-67. (In Russ.).

16. Azarov V.A., Boyarskaya A.V. Criminal procedural cognition and its modern orientation. Bulletin of the Udmurt University, 2018, vol. 28, issue 1, pp. 73-80. (In Russ.).

17. Kornakova S.V. Some judgments about the imperfection of the norms of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation concerning the admission of guilt to the accused. Siberian criminal procedural and criminalistic readings, 2019, no. 4 (26), pp. 110-118. (In Russ.).

18. Boyarskaya A.V. Proving in simplified judicial proceedings of the criminal process of Russia. Autoabstract Cand. Diss. Tomsk, 2012, 28 p. (In Russ.).

19. Kornakova S.V., Shcherbakov V.A. Problems of implementing the principle of justice in Russian criminal proceedings. Moscow, YurLitinform Publ., 2019, 144 p. (In Russ.).

Раздел 5. Совершенствование правоохранительной практики

Научная специальность: 12.00.11 (5.1.2)

Содержание, формы и методы лицензионно-разрешительной работы как вида правоприменительной деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации

Фархад Саетгалиевич Сибгатуллин,

Уральский округ войск национальной гвардии Российской Федерации, Екатеринбург, Россия; Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, farkhad.sibgatullin@mail.ru; <https://orcid.org/0000-0002-5507-677X>

Сергей Геннадьевич Лысенков,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, sergey.lysenkov@mail.ru; <https://orcid.org/0000-0002-2791-8247>

Дмитрий Анатольевич Никонов,

кандидат юридических наук, Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, nikson1967@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0001-6232-1289>

Аннотация. В статье раскрываются понятия «лицензионно-разрешительная система» и «лицензионно-разрешительная работа войск национальной гвардии Российской Федерации». Проанализированы задачи войск национальной гвардии по осуществлению контрольно-надзорных полномочий и предоставлению государственных услуг в сфере оборота оружия, а также частной охранной и частной детективной деятельности. Рассмотрены особенности механизма правоприменительной деятельности войск национальной гвардии в сфере лицензионно-разрешительной работы и процедура исполнения принятых решений как одна из правоприменительных стадий, методы и меры государственного принуждения, которые применяются в рамках осуществления лицензионно-разрешительной деятельности. Обращено внимание на имеющиеся проблемы организационного характера в деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии и необходимость уточнения ее статуса как организующего, координирующего и контролирующего субъекта в сфере лицензионно-разрешительной работы с целью повышения эффективности функционирования правоохранительных органов в указанной сфере.

Ключевые слова: Росгвардия, лицензионно-разрешительная работа, правоприменение, меры и методы государственного принуждения

Для цитирования: Сибгатуллин Ф.С., Лысенков С.Г., Никонов Д.А. Содержание, формы и методы лицензионно-разрешительной работы как вида правоприменительной деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 80-89.

Content, forms and methods of the licensing and permitting activities as a kind of law enforcement activities of the troops of the National Guard of the Russian Federation

Farkhad S. Sibgatullin,

Ural District of the Troops of the National Guard of the Russian Federation, Yekaterinburg, Russia; St. Petersburg National Guard Forces Command Military Institute, St. Petersburg, Russia, farkhad.sibgatullin@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5507-677X>

Sergei G. Lysenkov,

Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored worker of higher education of the Russian Federation, St. Petersburg National Guard Forces Command Military Institute, St. Petersburg, Russia, sergey.lysenkov@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2791-8247>

Dmitry A. Nikonov,

Candidate of Legal Sciences, St. Petersburg National Guard Forces Command Military Institute, St. Petersburg, Russia, nikson1967@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6232-1289>

Abstract. The concepts of licensing and permitting system and the licensing and permitting activities of the troops of the National Guard of the Russian Federation are considered. The tasks of the National Guard troops regarded to fulfilling the control and supervisory powers and providing the public services in the field of arms trafficking, as well as private security and private detective activities, are analyzed. The features of the mechanism of law enforcement activities of the National Guard troops in the field of licensing and permitting activities, as well as the procedure of executing the adopted decisions as one of the law enforcement stages, methods and measures of state coercion, applied by the National Guard troops within fulfilling the licensing and permitting activities, are considered. Attention is drawn to the existing organizational problems in the activities of the licensing and permitting divisions of the National Guard and the need to clarify its status as an organizing, coordinating and controlling subject in the field of licensing and permitting activities in order to increase the efficiency of the law enforcement agencies' functioning in this area.

Keywords: National Guard of the Russian Federation, licensing and permitting activities, law enforcement, measures and methods of state coercion

For citation: Sibgatullin F.S., Lysenkov S.G., Nikonov D.A. Content, forms and methods of the licensing and permitting activities as a kind of law enforcement activities of the troops of the National Guard of the Russian Federation // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 80-89.

Проблемы совершенствования государственного контроля и надзора в сфере оборота оружия, а также в области частной охранной и детективной деятельности на современном этапе государственного развития Российской Федерации являются актуальными. С момента создания в 2016 году Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии) в законодательные акты, регламентирующие оборот оружия и частную охранную и детективную деятельность, были внесены существенные изменения. Только в Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ «Об оружии»* изменения вносились более двадцати раз. Кроме того, была существенно переработана вся система административных регламентов в сфере лицензионно-разрешительной деятельности.

* Об оружии: федер. закон от 13 дек. 1996 г. N 150-ФЗ: ред. от 25 февр. 2022 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. N 51. Ст. 5681; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

В Российской Федерации в гражданском обращении находится большое количество предметов и технических устройств, которые могут представлять опасность для отдельных граждан и для общества, государства в целом. Во избежание негативных последствий при обращении с данными предметами устанавливается посредством разработки правовых норм особый режим, характеризующийся соответствующими условиями для обеспечения личной и общественной безопасности.

Кроме того, государством предусмотрены профилактические меры, направленные на предупреждение неблагоприятных последствий нарушения порядка использования указанных объектов и предметов, а также правил их оборота.

Осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением российского законодательства в области оборота оружия, частной охранной и детективной деятельности, обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса,

а также за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны с 2016 года было возложено на Росгвардию. Данный вид деятельности Росгвардии обозначается как лицензионно-разрешительная работа, которая является неотъемлемым элементом правоохранительной, в том числе лицензионно-разрешительной системы государства.

Под лицензионно-разрешительной системой в юридической литературе, как правило, понимается установленный государством порядок контроля со стороны государственных органов за совершением действий юридических и физических лиц в части использования объектов и предметов той или иной системы, а также получения ими конкретных правомочий на совершение определенных действий [1, с. 127]. Таким образом, лицензионно-разрешительная система включает в себя различные сферы отношений, урегулированных нормами права, представляя собой достаточно масштабный правовой институт.

Разрешение как административный метод государственного управления применяется в контрольно-надзорной деятельности войск национальной гвардии. Данный метод, по мнению В.В. Плешакова, включает в себя такие элементы, как нормотворчество, распорядительство и контроль [2, с. 16].

В последовательной «цепочке» используемых административных методов государственного управления разрешение всегда следует после запрета. Для использования разрешения государству в установленной сфере социальных отношений необходимо определение запретов, которые должны содержаться в нормах административного и уголовного законодательства и указывать на получение специальных разрешений от уполномоченных государством контрольно-надзорных органов.

Например, ст.ст. 222, 223, 224, 225 УК РФ предусматривают уголовную ответственность за деяния, связанные с незаконным приобретением, сбытом, хранением, перевозкой или ношением огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других видов оружия. Глава 20 КоАП РФ устанавливает административную ответ-

ственность за незаконные действия, связанные с использованием огнестрельного оружия.

Действующие нормативные правовые акты Росгвардии также устанавливают запреты, целью которых является регулирование производственных процессов и эксплуатации предметов и объектов лицензионно-разрешительной системы, выработки и реализации мероприятий по обеспечению безопасности, ограничению деятельности юридических лиц и т.д.

Таким образом, разрешение связано с реализацией строгого порядка совершения определенных действий, отклонение от которого является противоправным и влечет применение мер государственного принуждения.

Должностные лица подразделений лицензионно-разрешительной работы наделены достаточно широкими полномочиями для обеспечения выполнения возложенных на них задач. Например, сотрудникам Росгвардии, осуществляющим лицензионно-разрешительную работу в сфере частной детективной и частной охранной деятельности, предоставлено право:

– входить беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения в помещения, занимаемые частными охранными организациями и частными детективами, а также в помещения организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных охранников, частных детективов и по дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций, в целях выполнения возложенных на войска национальной гвардии обязанностей по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности и частной детективной деятельности;

– осматривать места хранения специальных средств и огнестрельного оружия; проверять организацию охраны, осуществляемой частными охранными организациями, на соответствие установленным правилам; получать письменную и устную информацию о частных охранных организациях, частных охранниках, частных детективах и об организациях, осуществляющих образовательную деятель-

ность по программам профессионального обучения частных охранников, частных детективов и дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций;

– выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил частной охранной деятельности и частной детективной деятельности.

Войска национальной гвардии Российской Федерации посредством осуществления лицензионно-разрешительной работы выполняют прежде всего профилактическую функцию, направленную на предупреждение, пресечение и предотвращение негативных последствий нарушения требований правовых норм, регулирующих оборот предметов и объектов, обладающих свойствами, которые обуславливают их общественную опасность. Реализация данной превентивной функции подразделениями Росгвардии во взаимодействии с другими правоохранительными органами вносит весомый вклад в общесоциальную профилактику преступлений и административных правонарушений [3, с. 102].

Контрольно-надзорная деятельность войск национальной гвардии Российской Федерации в установленной сфере деятельности должна осуществляться на основе неукоснительного соблюдения правовых норм. Для предупреждения последствий криминогенного и иного негативного характера государство устанавливает запреты, ограничения и другие меры, определяя в нормативных правовых актах особый порядок действий, связанный с оборотом предметов и вещей, обладающих специфическими свойствами, а также порядок деятельности организаций с особыми уставными задачами [4, с. 138]. Кроме того, государством устанавливаются меры ответственности за различные нарушения общественных отношений в данной сфере.

На основании изложенного можно определить, что лицензионно-разрешительная работа (деятельность) войск национальной гвардии есть урегулированный административным законодательством комплекс мер, принимаемых подразделениями лицензионно-разрешительной работы Росгвардии, по выдаче разрешений

физическим и юридическим лицам, контролю за их деятельностью в соответствии с полученным разрешением, контролю за оборотом оружия, частной детективной и охранной деятельностью, безопасностью объектов топливно-энергетического комплекса, деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны с последующим принятием мер в случае выявленных нарушений.

Административную деятельность лицензионно-разрешительных подразделений Росгвардии по ее направленности, сущности и методу осуществления можно разделить на правотворческую и правоприменительную. При этом правоприменение является основной формой деятельности при осуществлении лицензионно-разрешительной работы. Правоприменительная деятельность уполномоченных должностных лиц Росгвардии выражается в принятии в соответствии с нормами права актов индивидуального характера, направленных на разрешение конкретных вопросов.

В отечественной юридической науке относительно понятий «правоприменительная деятельность», «правоприменительный процесс», «применение права» сформировались как минимум две точки зрения.

Согласно первой понятия «правоприменительная деятельность» и «применение права» рассматриваются как синонимы и определяются в качестве властной распорядительной деятельности государственных органов и уполномоченных должностных лиц, состоящей в рассмотрении и решении юридических дел. К сторонникам данной концепции можно отнести В.К. Бабаева, Л.И. Спиридонова, А.Ф. Черданцева, В.В. Лазарева и др.

Вместе с тем некоторые авторы полагают, что вышеуказанные понятия не однозначны. Например, Н.Г. Колотов считает, что термин «применение права» отражает сущность данного вида реализации права, «правоприменительный процесс» является формой его выражения, «правоприменительная деятельность» — его содержанием [5, с. 8]. По мнению Н.Н. Вопленко, «применение права» представляет собой отражение своеобразия формы реализации, при этом «правоприменительный

процесс» выражает организационную сторону, последовательность [6, с. 32].

Р.Х. Макуев рассматривает применение права как статистическую модель, включающую в себя понимание, знание процедурных сторон, того, что, как и кем должно делаться, и т.д. Правоприменительная деятельность, с его точки зрения, — это динамическая модель, представляющая собой оперативное реагирование на внешние и внутренние сигналы, раздражители, каждый из элементов которой отвлечен на обслуживание заданий, меняющейся целевой программы, а «правоприменительный процесс» — совокупная часть, сердцевина правоприменительной деятельности [7, с. 10].

Понятие «применение права» представляется наиболее универсальным и приемлемым по отношению к деятельности войск национальной гвардии, поскольку оно может быть использовано для обозначения формы реализации права, а также в контексте правоприменительной деятельности. Соответственно, понятия «применение правовых норм уполномоченными должностными лицами войск национальной гвардии» и «правоприменительная деятельность уполномоченных должностных лиц войск национальной гвардии» следует считать равнозначными.

Одной из важнейших черт механизма правоприменительной деятельности войск национальной гвардии в сфере лицензионно-разрешительной работы является строгая регламентация оказываемых государственных услуг, а также исполняемых функций контроля и надзора. В настоящее время разработано более 30 административных регламентов в сфере оказания услуг и осуществления контрольно-надзорных полномочий. Приказ Росгвардии от 14 января 2020 г. N 8 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия»* четко определяет сроки и последовательность адми-

нистративных процедур, осуществляемых должностными лицами подразделений лицензионно-разрешительной работы при проведении органами Росгвардии федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области оборота оружия.

В правоприменительной деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации можно выделить внутреннюю и внешнюю сферы деятельности. Решение вопросов организации и проведения мероприятий, направленных на обеспечение функционирования системы войск Росгвардии, отражает внутреннюю сферу правоприменительной деятельности, которая заключается в использовании правовых норм в отношении подчиненных подразделений и должностных лиц. К внутренней сфере правоприменительной деятельности войск можно отнести организацию управления и руководство подчиненными подразделениями, организационно-штатные мероприятия и др.

Внешняя сфера правоприменительной деятельности войск национальной гвардии в системе лицензионно-разрешительной работы связана в первую очередь с обеспечением безопасности личности, общества и государства и с профилактикой правонарушений.

Следует отметить, что необходимость правоприменения возникает в случаях, если:

— для реализации субъективных прав и юридических обязанностей требуются уполномоченные компетентные государственные органы;

— возникают противоречия в волеизъявлении сторон и юридический конфликт не может быть разрешен ими;

— применяются меры государственного принуждения в отношении правонарушителя.

При этом для лицензионно-разрешительной работы в деятельности войск Росгвардии, по нашему мнению, следует признать преимущественными два основания. К первому основанию относятся случаи, когда для реализации субъективных прав и юридических обязанностей требуется властно-распорядительная деятельность уполномоченных должностных лиц подразделений лицензионно-разрешитель-

* Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

тельной работы. Вторым основанием для применения права в сфере лицензионно-разрешительной деятельности является совершение правонарушения, в связи с чем возникает необходимость применить меры государственного принуждения в отношении нарушителя. Следует отметить, что сотрудники Росгвардии в большинстве случаев выявления правонарушений могут самостоятельно принимать решения о применении к правонарушителям мер государственного принуждения.

В отечественной юридической науке длительное время ведется дискуссия относительно стадий применения права. Как правило, выделяют три стадии правоприменения: 1) установление фактических обстоятельств дела; 2) установление юридической основы дела; 3) принятие решения по делу [8, с. 155]. Ряд исследователей объединяют первую и вторую стадии дела с юридической, а некоторые ученые путем дробления стадии установления юридической основы дела выделяют от четырех до шести стадий правоприменения.

Необходимо подчеркнуть, что в правоприменительной деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации количество стадий зависит от характера рассматриваемого дела. Так, правоприменение по решению вопроса о выдаче лицензии на приобретение гражданского и служебного оружия и патронов состоит из рассмотрения дела и принятия по нему решения.

При рассмотрении дела об административном правонарушении количество стадий правоприменительного процесса увеличивается. Наиболее дискуссионным здесь становится вопрос относительно стадии исполнения решения по делу, поскольку, по мнению некоторых ученых, правоприменение ограничивается принятием решения по делу [9, с. 50-51].

Согласно данной точке зрения правоприменение правоохранительных органов включает только три стадии, и стадия принятия решения по делу отражает ее основные и исчерпывающие свойства. Процедура исполнения решения по делу ранее не рассматривалась как самостоятельная стадия правоприменения. В свое время А.Т. Рагимов высказывал идею о нецелесообразности возложения на субъекта правоприменения

не свойственных ему функций исполнения решения по делу, поскольку он не должен быть зависим от принятого решения и над ним не должен тяготеть процент исполнения решений [10, с. 11]. Другие исследователи считают, что правоприменение включает и действия по исполнению правоприменительного акта [см., например: 11, с. 14].

По нашему мнению, применительно к деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации второй подход является более приемлемым. Как правило, правоприменительная деятельность подразделений лицензионно-разрешительной работы войск национальной гвардии не ограничивается принятием решения по делу. Нормативными правовыми актами им предписано исполнять принятые решения. Например, принятое решение об аннулировании разрешения на хранение оружия одновременно предполагает его исполнение в виде изъятия оружия. Следовательно, благодаря исполнению решений происходит практическое воплощение права в жизнь.

Лицензионно-разрешительную работу подразделений Росгвардии можно рассматривать как целенаправленный процесс воздействия субъекта деятельности на объект посредством использования различных методов, прежде всего убеждения и принуждения.

Метод убеждения как превентивный метод применяется в ситуациях, когда права еще не нарушены, и выражается в «несиловом» воздействии на сознание граждан с целью побуждения их к правомерному поведению и отказу от противоправных деяний (предупреждение, пресечение, предотвращение и правовое информирование).

Вместе с тем в деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации широкое применение находит метод принуждения, который является совокупностью специфических способов воздействия на нарушителей права, допускающих в установленном законом порядке применение должностными лицами войск закрепленных законодательством специальных мер и средств для защиты правопорядка.

Меры административного принуждения играют важную роль в деятельности

Росгвардии по осуществлению лицензионно-разрешительной работы. Следует отметить, что меры административного принуждения могут применяться и в случаях отсутствия противоправных действий.

Использование метода принуждения войсками национальной гвардии не имеет в своей основе цели причинения правонарушителю физических или нравственных страданий, ущемления его прав и свобод, а также унижения его достоинства. Основная цель использования метода принуждения — это обеспечение защиты правопорядка.

Меры административного принуждения, используемые подразделениями лицензионно-разрешительной работы Росгвардии, можно классифицировать по способу охраны общественного порядка на меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры обеспечения производства по делам об административном правонарушении, а также меры административного наказания [12, с. 164-165].

К мерам административного предупреждения можно отнести создание и ведение банков данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, и лицах, владеющих оружием. В настоящее время в деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии активно используется система информационного обеспечения централизованного учета оружия, контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, частной детективной (сыскной) и охранной деятельности, что позволяет эффективно решать задачи по предназначению и более качественно выполнять контрольно-надзорные полномочия в установленной сфере деятельности.

При осуществлении лицензионно-разрешительной деятельности для войск национальной гвардии Российской Федерации большое значение имеют меры административного пресечения, которые представляют собой мероприятия принудительного характера, направленные на защиту общественных отношений в установленной сфере деятельности. Применение указанных мер связано с непосредственным воздействием на волю

правонарушителя с целью недопущения дальнейших неправомерных действий. Для правонарушителя данное воздействие влечет правовые ограничения, которые выражаются, например, в приостановлении и аннулировании разрешений (лицензий) у владельцев оружия, частных детективов и частных охранников.

Среди мер административного принуждения важную роль играют меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в частности изъятие вещей и документов. Меры административно-процессуального обеспечения направлены прежде всего на пресечение административного правонарушения и призваны обеспечить производство по делу, создать условия для установления истины. Основанием для применения мер административно-процессуального обеспечения является только совершенное административное правонарушение.

Необходимо отметить, что, по мнению некоторых авторов, изъятие вещей и документов также можно отнести и к мерам административного пресечения, поскольку изъятие оружия вследствие нарушений правил его хранения, приобретения, регистрации и использования наряду с изъятием предметов мелкого хищения направлено на прекращение неправомерного владения (пользования, распоряжения) соответствующими вещами (предметами) и неправильного их использования [13, с. 46]. Сходство мер административно-процессуального принуждения с мерами административного пресечения обусловлено основаниями их применения, которыми, как было указано, выступают правонарушения.

Меры административного наказания можно определить как меры ответственности, установленные государством за совершенное административное правонарушение. Основная цель мер административной ответственности — это профилактика совершения новых правонарушений. Административные наказания назначаются сотрудниками подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии исключительно в пределах их компетенции, установленной действующим законодательством.

Следует обратить внимание, что с образованием Росгвардии была расширена

компетенция подразделений лицензионно-разрешительной работы по рассмотрению дел и наложению административных взысканий по делам об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за нарушения в сфере оборота оружия. В соответствии со ст. 23.85 КоАП РФ войска национальной гвардии в настоящее время уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере оборота оружия и контроля за частной охранной и детективной деятельностью, предусмотренных:

– частями 1, 2, 3, 4.1, 5 и 6 ст. 20.8 КоАП РФ «Нарушение правил производства, приобретения, продажи, передачи, хранения, ношения, коллекционирования, экспонирования, уничтожения или учета оружия и патронов к нему, а также нарушение правил производства, продажи, хранения, уничтожения или учета взрывчатых веществ и взрывных устройств, пиротехнических изделий, порядка выдачи свидетельства о прохождении подготовки и проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием или медицинских заключений об отсутствии противопоказаний к владению оружием»;

– статьей 20.11 КоАП РФ «Нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет»;

– частями 1-3 ст. 20.12 КоАП РФ «Пересылка оружия, нарушение правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему»;

– статьей 20.14 КоАП РФ «Нарушение правил сертификации оружия и патронов к нему»;

– частями 1, 2-4 ст. 20.16 КоАП РФ «Незаконная частная детективная или охранный деятельность»;

– частью 1 ст. 20.23 КоАП РФ «Нарушение правил производства, хранения, продажи и приобретения специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации»;

– статьей 20.24 КоАП РФ «Незаконное использование специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации,

в частной детективной или охранный деятельности».

Таким образом, лицензионно-разрешительная работа войск национальной гвардии имеет специфические черты, которые обусловлены ее содержанием, методами и формами деятельности. Наделение Росгвардии контрольно-надзорными полномочиями в области оборота оружия, частной охранной и частной детективной деятельности, а также функцией контроля за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны на современном этапе государственного развития России является обоснованным.

Нерешенные проблемы в правоприменительной деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии носят, как правило, организационный характер [14, с. 30]. По нашему мнению, они обусловлены в основном отсутствием надлежащего межведомственного взаимодействия уполномоченных государственных органов, а также недостаточностью соответствующих правовых, организационно-штатных и материальных ресурсов.

Кроме того, в нормативных правовых актах еще не в полной мере разработан статус Росгвардии как организующего и контролирующего субъекта, выступающего координатором деятельности других правоохранительных органов в сфере лицензионно-разрешительной работы. В связи с этим продолжает оставаться актуальной проблема дополнительной теоретической и практической проработки круга полномочий Росгвардии на данном направлении деятельности с возможностью последующего принятия Правительством Российской Федерации соответствующего нормативного правового акта. В целом же правильная организация деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии будет способствовать достижению основной цели, стоящей перед правоохранительными органами Российской Федерации, – обеспечению общественной безопасности.

Список источников

1. Болотин В.С., Савилов М.Г. Институт лицензирования как объект правового регулирования нормами гражданского и административного законодательства // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12. N 4. С. 125-134.
2. Плешаков В.В. Административные методы советского государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1977. 24 с.
3. Неvezhin П.Н. Актуальные вопросы взаимодействия полиции и Росгвардии по обеспечению административно-правового режима лицензионно-разрешительной системы // Труды Академии управления МВД России. 2017. N 1 (41). С. 99-103.
4. Отдельные проблемные вопросы хранения и отчуждения изъятого оружия / И.В. Семенов, С.А. Шобонов, Р.В. Дорогин // Военное право. 2021. N 4 (68). С. 137-140.
5. Колотов Н.Г. Принятие решения как стадия процесса применения норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1980. 21 с.
6. Вопленко Н.Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983. 184 с.
7. Макуев Р.Х. Правоприменительная деятельность милиции (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1994. 37 с.
8. Лазарев В.В. Теория государства и права. Москва, 1992. 183 с.
9. Дерягин И.Я. Применение норм советского права. Свердловск, 1973. 247 с.
10. Рагимов А.Т. Юрисдикционное правоприменение в системе правовой деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1991. 310 с.
11. Коренев А.П. Применение норм советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ленинград, 1971. 539 с.
12. Административная деятельность полиции. Часть Особенная: учеб. пособие / под ред. О.И. Бекетова. Омск, 2016. 354 с.
13. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. Москва, 1987. 60 с.
14. Кононов А.М., Стандзонь Л.В. Некоторые проблемы реализации лицензионно-разрешительных функций полицией // Труды Академии управления МВД России. 2019. N 4 (52). С. 26-32.

References

1. Bolotin V.S., Savilov M.G. Institute of licensing as an object of legal regulation by the norms of civil and administrative legislation. Central Russian Bulletin of Social Sciences. 2017, vol. 12, no. 4, pp. 125-134. (In Russ.).
2. Pleshakov V.V. Administrative methods of Soviet state administration. Autoabstract Cand. Diss. Moscow, 1977. 24 p. (In Russ.).
3. Nevezhin P.N. Topical issues of interaction between the police and the Russian Guard to ensure the administrative and legal regime of the licensing and permitting system. Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2017, no. 1 (41), pp. 99-103. (In Russ.).
4. Semenov I.V., Shobonov S.A., Dorogin R.V. Separate problematic issues of storage and alienation of seized weapons. Military Law, 2021, no. 4 (68), pp. 137-140. (In Russ.).
5. Kolotov N.G. Decision-making as a stage in the process of applying the rules of law. Autoabstract Cand. Diss. Sverdlovsk, 1980. 21 p. (In Russ.).
6. Voplenko N.N. Socialist legality and the application of law. Saratov, 1983. 184 p. (In Russ.).
7. Makuev R.H. Law enforcement activities of the police (theoretical and legal research). Autoabstract Doct. Diss. Moscow, 1994. 37 p. (In Russ.).
8. Lazarev V.V. Theory of Government and Rights. Moscow, 1992. 183 p. (In Russ.).
9. Deryagin I.Ya. Application of the norms of Soviet law. Sverdlovsk, 1973. 247 p. (In Russ.).
10. Ragimov A.T. Jurisdictional law enforcement in the system of legal activity of internal affairs bodies. Cand. Diss. Moscow, 1991. 310 p. (In Russ.).
11. Korenev A.P. Application of the norms of Soviet administrative law. Autoabstract Doct. Diss. Leningrad, 1971. 539 p. (In Russ.).
12. Administrative activities of the police. Part Special. Edited by O.I. Beketov. Omsk, 2016. 354 p. (In Russ.).
13. Kisin V.R. Measures of administrative and procedural coercion used by the police. Moscow, 1987. 60 p. (In Russ.).
14. Kononov A.M., Standzon' L.V. Some problems of the implementation of licensing and permitting functions by the police. Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2019, no. 4 (52), pp. 26-32. (In Russ.).

Вклад авторов:

Сибгатуллин Ф.С. – подготовка первоначального варианта текста, проведение критического анализа материалов и формулирование выводов;

Лысенков С.Г. – сбор и анализ эмпирического и научного материала в отечественных источниках, формулирование выводов;

Никонов Д.А. – поиск эмпирического материала, постановка научных проблем, оформление статьи по установленным требованиям и доработка текста.

Contributions of the authors:

Sibgatullin F.S. – preparing the initial version of the text, conducting a critical analysis of the materials and drawing conclusions;

Lysenkov S.G. – collecting and analyzing the empirical and scientific material in the national sources, drawing conclusions;

Nikonov D.A. – searching for empirical material, formulating the scientific problems, processing the article according to the established requirements, revising the text.

Раздел 6. Проблемы юридической науки и правоохранительной практики: взгляд молодых исследователей

Научная специальность: 12.00.09 (5.1.4)

Электронные носители информации в уголовном судопроизводстве

Анна Евгеньевна Федулова,

Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Тюменской области, Тюмень, Россия, fedulova.an@mail.ru

Аннотация. В статье исследуются уголовно-процессуальные нормы, регламентирующие использование электронных носителей информации при расследовании преступлений. Обосновывается необходимость законодательного закрепления понятия «электронный носитель информации», предложено его авторское определение. Рассматривается вопрос об участии специалиста в следственных действиях, связанных с изъятием электронного носителя, осмотром и копированием содержащейся на нем информации. Выявлены некоторые проблемы несовершенства действующего законодательства в данной сфере, сформулированы выводы и рекомендации, направленные на повышение эффективности производства рассматриваемых следственных действий. На основании исследования практики судов общей юрисдикции Российской Федерации сделан вывод о необходимости соответствующего судебного контроля. В качестве результатов проведенного исследования автором выдвигаются предложения по усовершенствованию законодательства, регулирующего использование электронных носителей информации в уголовном судопроизводстве.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, предварительное расследование, информация, электронные носители информации, электронные доказательства, специалист, судебный контроль

Для цитирования: Федулова А.Е. Электронные носители информации в уголовном судопроизводстве // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 90-100.

Electronic data carriers in the criminal proceedings

Anna E. Fedulova,

Tyumen region Department of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Tyumen, Russia, fedulova.an@mail.ru

Abstract. The criminal procedural norms regulating the use of electronic data carriers during the crime investigation are studied. The necessity of legislative consolidation of the concept “electronic data carrier” is justified. The author’s definition of the concept is proposed. The issue of the specialist’s participation in the investigative actions related to seizing the electronic carrier, inspecting and copying the data is considered. Some problems of imperfection of the current legislation in this area are identified. Some conclusions and recommendations on improving the efficiency of executing the investigative actions under consideration are formulated. The conclusion on the need for an appropriate judicial control is drawn basing on studying the practice of the courts of general jurisdiction of the Russian Federation. Some proposals on improving the legislation, regulating the use of electronic data carriers in the criminal proceedings, are made.

Keywords: criminal proceedings, preliminary investigation, data, electronic data carriers, electronic evidence, specialist, judicial control

For citation: Fedulova A.E. Electronic data carriers in the criminal proceedings // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 90-100.

Одним из приоритетных направлений внутренней политики Российской Федерации является активное развитие информационной инфраструктуры, создание конкурентоспособных на международном уровне коммуникационных технологий*. Очевидно, что мировая экономика претерпевает существенные изменения под влиянием цифровизации. Это отражается на всех сферах жизнедеятельности человека: от бытовых и профессиональных до финансово-экономических и т.д. Однако процесс информатизации имеет и обратную сторону — криминализацию компьютерных и телекоммуникационных систем связи. Изменившиеся условия ставят перед правоприменителями концептуально новые задачи, требующие поиска современных путей их решения.

Различные программы компьютерно-опосредованной коммуникации стали активно использоваться обществом ввиду их всеобщей распространенности, доступности, легкости в использовании, а также способности публиковать посредством их информацию различного содержания с сохранением анонимности адресата. Если еще совсем недавно при совершении преступлений использовались такие социальные мессенджеры, как WhatsApp, Viber, ICQ, то сейчас предпочтение отдается программам с повышенной степенью анонимности, таким как Telegram, Xabber, Pidgin и т.п.

Денежные переводы также осуществляются в условиях, исключающих непосредственный контакт, теперь финансовые вопросы решаются с помощью электронных платежных систем (WebMoney, YandexMoney, QIWI и т.д.). Кроме того, активно используется криптовалюта (Ethereum, Bitcoin и т.п.), конвертируемая через специальные биржи (LocalBitcoins.com, Binance.com, HitBTC.com и др.).

Социальные сети стали эффективными инструментами массовой манипуляции, используемыми для создания положительного восприятия отрицательных

* См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы: утв. Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. N 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. N 20. Ст. 2901.

явлений (призывы несовершеннолетних к суициду через так называемые группы смерти и т.п.), участились случаи пропаганды преступности, то есть распространения различного вида информации, направленной на формирование установок преступного поведения.

Цифровая реальность стала средой и средством совершения преступлений. Данные ГИАЦ МВД России свидетельствуют о ежегодном увеличении удельного веса преступлений, совершаемых с использованием IT-технологий, в общем количестве зарегистрированных преступлений. Если в 2017 году преступления указанной категории составляли 4,4 % от общего количества преступлений, то в 2021 году этот показатель составил 25,83 % (см. рис. 1)**.

В 2021 году зарегистрировано свыше 517 тысяч преступлений, совершенных с использованием IT-технологий, в том числе терроризм, преступления экстремистской направленности, незаконный оборот наркотических средств, а также кражи и мошенничество. Большая часть этих преступлений совершена с использованием сети «Интернет», средств мобильной связи и расчетных (платежных) карт, при этом реже используются программные средства, компьютерная техника и фиктивные электронные платежи (см. рис. 2)***.

Приведенная диаграмма наглядно демонстрирует, что сеть «Интернет» стала основной площадкой для совершения преступлений.

Быстрые темпы развития IT-технологий, сложности, возникающие у сотрудников правоохранительных органов при освоении программного обеспечения; недостаточный уровень технической подготовки сотрудников оперативных подразделений, а также отсутствие надлежащего оснащения высокотехнологичными инструментами — все эти факторы являются причиной низкого уровня раскрываемости преступлений рассматриваемой категории. В связи с этим именно преступления, совершаемые с использованием IT-технологий, остаются объектом пристального внимания и правоприменителей, и законодателей.

** Состояние преступности // МВД России: официальный сайт. URL: <https://мвд.рф>

*** Там же.

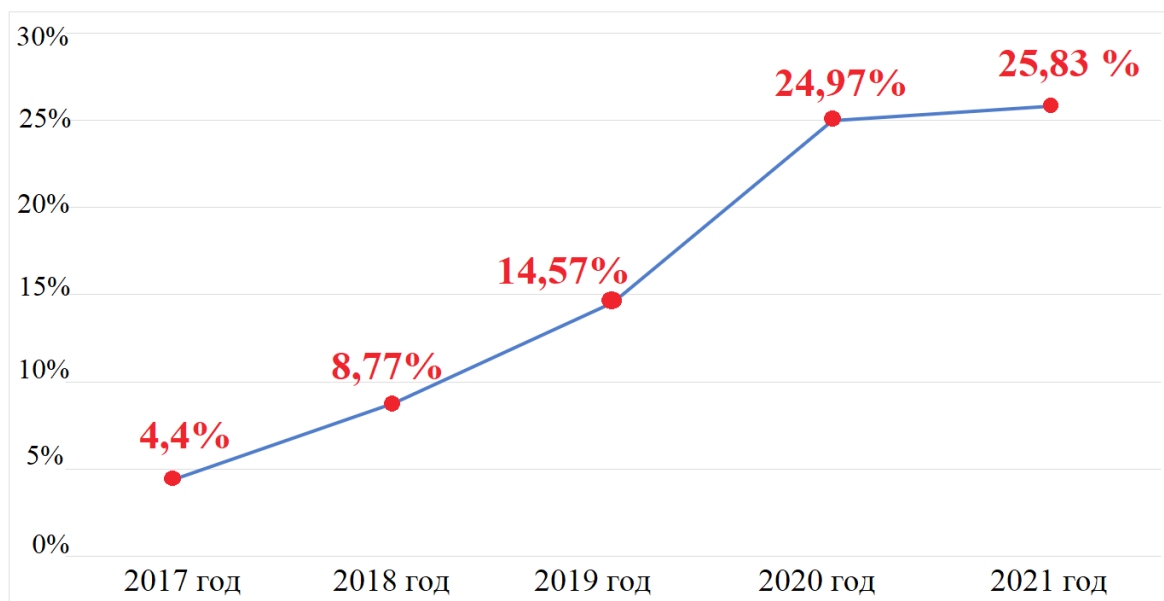


Рис. 1. Удельный вес преступлений, совершенных с использованием ИТ-технологий, в общем количестве зарегистрированных преступлений



Рис. 2. ИТ-технологии, использовавшиеся для совершения преступлений в 2021 году*

* Диаграмма подготовлена по данным ГИАЦ МВД России.

Как и любые противоправные деяния, преступления в сфере IT-технологий оставляют следы, и при этом весьма специфические. В науке их принято называть цифровыми, то есть образовавшимися в результате деятельности человека в цифровой среде, в том числе в сети «Интернет». «Преступление без следов не бывает» — аксиома в уголовно-процессуальном доказывании, не имеющая исключений.

В действующем уголовно-процессуальном законодательстве категория «цифровые доказательства» прямо не закреплена, а для того, чтобы использовать цифровые данные в уголовном процессе, им необходимо придать процессуальную форму. В соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 82 УПК РФ электронные носители информации признаны вещественным доказательством. При этом о хранящихся на них цифровых данных в статье не упоминается, следовательно, их процессуальной формой является электронный носитель, который в дальнейшем признается вещественным доказательством.

Одной из актуальных проблем в уголовно-процессуальном доказывании является неоднозначность понятия электронного носителя информации, что может стать причиной его некорректного толкования. В УПК РФ определение термина «электронный носитель информации» отсутствует, несмотря на его активное использование. Не содержат определение данного понятия и Федеральные законы: от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»*, от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ «О связи»**.

На сегодняшний день определение понятия «электронный носитель информации» установлено в п. 3.1.9 ГОСТ 2.051-2013: «электронный носитель информации — любой материальный носитель, используемый для записи, хранения и воспроизведения информации, обрабатываемой с помощью средств вычислительной

техники»***. Анализируя представленное определение, невозможно не согласиться с В.Б. Веховым, который считает, что это определение настолько широкое, что им охватывается любое микропроцессорное устройство, в том числе стиральные машины, телевизоры, кофеварочные аппараты, автомобили, электронный ключ от домофона и т.п. [1, с. 50]. Аналогичной точки зрения придерживаются О.С. Бутенко и В.А. Расчетов [2, с. 44].

Очевидно, что вышеуказанное определение неприменимо в уголовно-процессуальном регулировании. Исходя из этого в целях наиболее эффективного расследования преступлений, совершаемых с использованием IT-технологий, требуется более точное и детальное определение электронного носителя информации. При этом для достижения целей уголовного судопроизводства понятием «электронный носитель информации» должны охватываться не только устройства, предназначенные для хранения информации, и персональные цифровые устройства, но и удаленные компьютерные серверы, доступ к которым осуществляется через сеть «Интернет».

В настоящее время в научной литературе существует множество подходов к определению электронных носителей информации. В.Н. Григорьев и О.А. Максимов определяют электронный носитель как «предмет, содержащий значимую для уголовного дела информацию, созданную не в процессе расследования (раскрытия) уголовного дела, восприятие которой невозможно без использования электронно-вычислительных средств» [3, с. 40].

Ю.В. Гаврилин понимает под электронным носителем информации «устройство, конструктивно предназначенное для постоянного или временного хранения информации в виде, пригодном для использования в электронных вычислительных машинах, а также для ее передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах» [4, с. 48].

*** ГОСТ 2.051-2013. Межгосударственный стандарт. Единая система конструкторской документации. Электронные документы. Общие положения» (введен в действие приказом Росстандарта от 22 нояб. 2013 г. N 1628-ст). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

* Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. N 31. Ст. 3448.

** Там же. 2003. N 28. Ст. 2895.

А.А. Балашова предлагает под электронным носителем информации понимать «техническое средство, конструктивно предназначенное для хранения информации в электронно-цифровой форме, доступной для обработки с использованием средств вычислительной техники» [5, с. 28].

Отсутствие единого подхода к определению понятия «электронный носитель информации» обусловлено сложностью в упорядочении всех свойств электронного носителя информации и сведению их к общему определению, а отсутствие законодательного закрепления термина может стать причиной его некорректного толкования правоприменителями.

В связи с вышеизложенным для достижения правовой определенности при использовании электронных носителей информации в уголовном процессе требуется закрепление определения данного понятия в ст. 5 УПК РФ. С указанной целью предлагается следующее определение: электронный носитель информации — это техническое устройство, конструктивно предназначенное для записи, хранения и воспроизведения информации в виде, доступном для обработки с помощью средств вычислительной техники, а также для ее передачи по информационно-телекоммуникационным сетям.

Документирование преступлений, совершаемых в сфере IT-технологий, сопровождается множеством проблем для правоприменителей, связанных в первую очередь с отсутствием единого подхода к обнаружению, фиксации, изъятию и исследованию цифровых следов, которые могут находиться как на различных технических устройствах, так и в сети «Интернет». В цифровом пространстве след не является материальным объектом, соответственно, его обнаружение и изъятие сопровождается рядом следственных действий, совершаемых с использованием технических средств, в том числе компьютерных систем, программ и программно-аналитических комплексов.

Надлежащее закрепление цифровых следов в качестве доказательства требует от следователя достаточных навыков, познаний по поиску, изъятию и работе с электронными носителями такой информации. В целях более качественного изъя-

тия следов при производстве оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий правоохранителями применяются различные программные комплексы, наиболее популярными из которых являются «Мобильный криминалист» и UFED, предоставляющие возможность обнаружить и изъять информацию с технического устройства, в том числе удаленную, даже если устройство технически неисправно либо защищено паролем. Конечно, данные программные комплексы несовершенны: технические устройства постоянно модернизируются, появляются новые модели, с которыми они не совместимы. Тем не менее целесообразность их применения не вызывает сомнения.

Сложность изъятия цифровых следов преступления зависит как от типа электронной информации, так и от вида электронного носителя, на котором она содержится. Наиболее простыми в работе являются технические объекты, которые чаще всего не имеют защиты в виде пароля, то есть доступ к хранящейся на них информации не ограничен. К таким объектам можно отнести флеш-карты, компакт-диски, фотокамеры и т.п.

Более сложной представляется работа с техническими устройствами, при обращении с которыми требуются специальные познания в области IT-технологий, а также с устройствами, защищенными паролем. К таким объектам можно отнести специализированные ЭВМ, смартфоны, планшеты, смарт-часы и т.п. При этом отдельного внимания заслуживает специфика работы с цифровыми следами, хранящимися на удаленных компьютерных сетях и системах, — в сервисах синхронизации и обмена файлами, иначе говоря, в облачных хранилищах (Google Диск, Amazon Cloud Drive, Microsoft One Drive и т.п.), а также в сети «Интернет», в том числе в социальных сетях и мессенджерах.

Безусловно, для работы с электронными носителями информации нужны специальные познания в сфере IT-технологий, следовательно, необходимо обеспечить при производстве следственных действий участие соответствующего специалиста. Часть 2 ст. 168 УПК РФ обязывает следователя перед началом проведения следственных действий удостовериться в

компетентности привлекаемого специалиста. При этом, учитывая, что электронные носители информации являются технически сложными устройствами, следует обращать внимание не только на наличие у специалиста соответствующего уровня и профиля образования, допуска к проведению компьютерной (технической) экспертизы, но и на наличие должного практического опыта.

В настоящее время уголовно-процессуальным законодательством установлено требование о том, что в ходе производства следственных действий, связанных с изъятием электронного носителя информации, участие специалиста обязательно. По мнению автора, специалист обязан участвовать не только в ходе изъятия электронного носителя информации, но и при копировании содержащейся на нем информации. При этом копирование информации с электронного носителя должно осуществляться не следователем или иным должностным лицом, как это установлено ч. 3 ст. 164.1 УПК РФ, а исключительно специалистом.

Противоположного мнения о рассматриваемой проблеме придерживается Ю.В. Гаврилин, согласно позиции которого обязательное участие специалиста при изъятии электронного носителя информации чрезмерно и неоправданно. Исследователь предлагает привлекать специалиста по усмотрению следователя (дознавателя) в порядке ст. 168 УПК РФ, если в ходе следственного действия не производится непосредственное восприятие и исследование информации, содержащейся на электронном носителе, или копирование информации [4, с. 48].

Оригинальная точка зрения принадлежит В.Ф. Васюкову и А.В. Булыжкину, которые, проанализировав судебную практику, пришли к выводу, что в ходе изъятия электронных носителей информации по уголовным делам общеуголовной направленности знания специалиста могут быть использованы по усмотрению уполномоченного лица, так как при проведении внешнего осмотра следователю достаточно общих криминалистических знаний. В связи с этим авторы предлагают ограничить действие правила об обязательном участии специалиста, распространив его

только на группу преступлений экономической направленности [6, с. 8]. С этим мнением сложно согласиться, так как даже с учетом различий тактики и методики расследования преступлений общеуголовной и экономической направленности остается неразрешенным вопрос о причинах такого избирательного подхода авторов.

Выражая несогласие с вышеприведенными мнениями, следует заметить, что участие специалиста должно быть обеспечено при проведении всех следственных действий, связанных с изъятием электронного носителя, а также копированием и осмотром информации, содержащейся на нем. В противном случае должностное лицо, не обладающее достаточными техническими познаниями, может допустить уничтожение либо утрату криминалистически значимой информации. Так, если специалист уверен, что копирование информации может повлечь ее утрату, изменение или уничтожение, то копирование в таком случае не производится. Прежде всего это относится к работе с энергозависимыми электронными носителями, информация на которых сохраняется не продолжительное время, в последующем автоматически заменяется на новую, а в случае отключения от электропитания уничтожается.

Следует обратить внимание на то, что согласно требованиям ст. 164.1 УПК РФ следственные действия, связанные с изъятием информации с электронных носителей, производятся с участием специалиста. При этом ст. 168 УПК РФ оставляет открытым вопрос о привлечении специалиста на усмотрение следователя без указания конкретных случаев его обязательного участия.

По мнению автора, в целях создания единства уголовно-процессуальных норм необходимо включить в ст. 168 УПК РФ перечень следственных действий, при производстве которых должно быть обеспечено участие специалиста.

Например, ст. 168 УПК РФ предлагается дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. Следственные действия, связанные с изъятием и осмотром электронного носителя информации, а также с копированием содержащейся на нем информации, производятся с участием специалиста».

Нельзя не согласиться с С.А. Яковлевой и Д.В. Шаровой в том, что до начала производства следственных действий, в ходе которых осуществляется копирование информации с электронного носителя, в первую очередь необходимо исключить обстоятельства, указанные в п. 3 ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ, то есть убедиться, что владелец носителя обладает полномочиями на хранение и использование содержащейся на нем информации, а также выяснить, содержится ли на носителе информация, которая может быть использована для совершения новых преступлений либо копирование которой может повлечь ее изменение или утрату [7, с. 297].

Установить вышеперечисленные обстоятельства возможно лишь в ходе осмотра электронного носителя, который также должен быть произведен с обязательным участием специалиста либо в рамках компьютерной (технической) судебной экспертизы.

В настоящее время по причине отсутствия в уголовно-процессуальном законодательстве нормы, устанавливающей порядок проведения такого следственного действия, как осмотр электронных носителей информации, правоохранители руководствуются ст.ст. 176, 177 УПК РФ, то есть осуществляют осмотр электронного носителя чаще всего в ходе проведения осмотра предметов (документов), реже — в рамках осмотра места происшествия.

Например, несовершеннолетний гражданин М. получил от несовершеннолетней З. в ходе личной переписки ряд фото- и видеофайлов, содержащих сведения о ее частной жизни, после чего без ее согласия распространил полученные файлы среди общих знакомых посредством рассылки личных сообщений в социальной сети «ВКонтакте».

В приведенном выше примере из личной следственной практики осмотр электронного носителя информации (смартфона) осуществлялся в рамках осмотра предметов (документов), то есть в порядке, установленном ст. 177 УПК РФ.

Принимая во внимание специфику работы с электронными носителями информации, считаем необходимым дополнить ст. 176 УПК РФ таким видом осмотра, как осмотр электронных носителей инфор-

мации, и определить судебный порядок получения разрешения на его производство в случае отсутствия согласия законного владельца электронного носителя или обладателя информации, содержащейся на нем (так как в ходе следственного действия может быть нарушено конституционное право гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну). Отмеченное требует соответствующего отражения в ч. 2 ст. 29 и в ч. 1 ст. 165 УПК РФ.

Таким образом, предлагается внести следующие изменения в УПК РФ:

1) статью 176 УПК РФ дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. Осмотр электронных носителей информации производится в целях установления обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, а также обстоятельств, указанных в пункте 3 части 1 статьи 164.1 УПК РФ»;

2) статью 177 УПК РФ дополнить частью 4.1 следующего содержания:

«4.1. Осмотр электронного носителя информации производится только с согласия законного владельца электронного носителя или обладателя содержащейся на нем информации либо на основании судебного решения»;

3) часть 2 ст. 29 УПК РФ дополнить пунктом 4.1 следующего содержания:

«2. Только суд, в том числе в ходе досудебного производства, правомочен принимать решения: 4.1) об осмотре электронного носителя информации при отсутствии согласия законного владельца электронного носителя или обладателя содержащейся на нем информации».

Несмотря на то, что в настоящее время в главе 25 УПК РФ отсутствует требование о судебном порядке получения разрешения на производство осмотра электронных носителей информации, эта обязанность вытекает из других норм как уголовно-процессуального закона и положений Конституции Российской Федерации, так и из международных норм. Необходимость закрепления в УПК РФ такого требования обусловлена противоречивостью судебной практики по рассматриваемому вопросу.

Например, Приморским краевым судом г. Владивостока вынесено апелляционное постановление от 7 апреля 2014 г. по жалобе Д. на постановление Ленинского районного суда г. Владивостока, при-

знавшего законными действия следователя Следственного управления СК России по Приморскому краю, который в ходе осмотра мобильного телефона Д. с использованием технических средств восстановил всю SMS-переписку, осуществленную за весь период пользования телефоном, без судебного решения. Согласно апелляционному постановлению осмотр мобильного телефона должен производиться с учетом требований ст. 186.1 УПК РФ, устанавливающей судебный порядок получения информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами*.

Противоположное решение принято Тверским областным судом 29 июня 2016 г. по жалобе заявителя А. на решение Пролетарского районного суда г. Твери от 13 мая 2016 г. в части отказа в удовлетворении жалобы на действия следователя, поручившего руководителю отдела криминалистики Следственного управления СК России производство осмотра сотовых телефонов, изъятых в ходе обыска в жилище. Суд пришел к выводу о том, что ссылка заявителя на ст. 186.1 УПК РФ, в которой закреплен порядок получения информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами, является ошибочной, поскольку для осуществления обжалуемых заявителем действий следователя судебного решения не требуется**.

Приморским краевым судом 19 июня 2018 г. вынесено апелляционное определение по жалобе Б. на постановление Фрунзенского районного суда г. Владивостока от 21 февраля 2018 г., которым по ходатайству следователя Следственного отдела УФСБ России по Приморскому краю разрешен осмотр электронных сообщений или иных передаваемых по сетям электросвязи сообщений, которые могут находиться в мобильных телефонах, изъятых в ходе

* Апелляционное постановление Приморского краевого суда N 22-1914/2014 22К-1914/2014 от 7 апр. 2014 г. по делу N 22-1914/2014 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации: сайт. URL: <https://sudact.ru>

** Апелляционное постановление Тверского областного суда N 22-1501/16 22К-1501/2016 от 29 июня 2016 г. по делу N 22К-1501/2016 // Там же.

выемки. Согласно апелляционному определению осмотр телефонов производится следователем в порядке ст. 176 УПК РФ, в соответствии с которой судебное разрешение не требуется. Таким образом, правовых оснований для рассмотрения ходатайства следователя не имелось, в связи с чем постановление суда от 21 февраля 2018 г. отменено с прекращением производства по ходатайству следователя о разрешении осмотра мобильных телефонов, изъятых у Б.***

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 25 января 2018 г. N 189-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Прозоровского Д.А. на нарушение его конституционных прав статьями 176, 177 и 195 УПК РФ» разъяснил, что «проведение осмотра и экспертизы с целью получения имеющей значение для уголовного дела информации, находящейся в электронной памяти абонентских устройств, изъятых при производстве следственных действий в установленном законом порядке, не предполагает вынесения об этом специального судебного решения»****. Конституционный Суд Российской Федерации хоть и выражает свою позицию по рассматриваемому вопросу, однако окончательное решение не формулирует.

В научной литературе по этому вопросу высказываются интересные точки зрения. Например, А.В. Ким предлагает установить судебный порядок получения разрешения на осмотр информации, содержащейся на электронном носителе, в тех случаях, когда носитель изъят в ходе следственного действия, на производство которого санкция суда не требовалась [8, с. 155].

Вышеизложенное свидетельствует о неоднозначном толковании норм УПК РФ, регулирующих порядок производства осмотра информации, хранящейся на электронных носителях, что приводит к противоречивой правоприменительной прак-

*** Апелляционное постановление Приморского краевого суда N 22-2670/2018 22К-2670/2018 от 19 июня 2018 г. по делу N 22-2670/2018 // Там же.

**** Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: <https://www.pravo.gov.ru>

тике. В связи с этим необходим судебный контроль в отношении информации, содержащейся на электронных носителях, в противном случае могут быть нарушены охраняемые законом конституционные права граждан.

Кроме того, вызывает вопросы введенная в ст. 164 УПК РФ ч. 4.1, устанавливающая запрет на необоснованное изъятие электронных носителей информации по делам о преступлениях, совершенных лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ. Данное нововведение возникло по причине значительного количества жалоб со стороны субъектов предпринимательства, деятельность которых вынужденно останавливалась в связи с изъятием сотрудниками правоохранительных органов компьютерной и иной техники. Согласно пояснительной записке к проекту Федерального закона от 27 декабря 2018 г. N 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 76.1 и 145.1 УК РФ и УПК РФ» данные процессуальные изменения установлены в целях сокращения рисков ведения предпринимательской деятельности, а также создания дополнительных гарантий защиты предпринимателей от необоснованного уголовного преследования*.

Однако, несмотря на положительный «замысел», установление указанного запрета противоречит одному из основных конституционных принципов равенства граждан перед законом и судом, согласно которому все граждане имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона, независимо от имущественного и должностного положения и иных обстоятельств. В связи с этим предлагается исключить из ч. 4.1 ст. 164 УПК РФ указание на определенный круг лиц. Вместо этого установить конкретный, исчерпывающий перечень документов, запрещенных к изъятию, к которым относится специальная декларация, поданная в соответствии с Федеральным законом от 8 июня 2015 г. N 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изме-

нений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**, и (или) документы и сведения, прилагаемые к указанной декларации.

Отдельного внимания заслуживает ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ, определяющая перечень условий, при наличии которых изъятие электронных носителей информации по уголовным делам, перечисленным в ч. 4.1 ст. 164 УПК РФ, возможно. Так, пункт 1 гласит, что изъятие носителя допускается в случае вынесения постановления о назначении судебной экспертизы. Данное условие вызывает ряд вопросов. Во-первых, для вынесения постановления о назначении экспертизы и составления вопросов эксперту как минимум необходимо знать вид электронного носителя, его марку и иные идентифицирующие признаки. Во-вторых, назначение экспертизы до изъятия носителя нецелесообразно, поскольку УПК РФ обязывает следователя ознакомить участников процесса с вынесенным постановлением о назначении экспертизы, а они в свою очередь имеют право знакомиться с постановлением, заявить ходатайства, в том числе о постановке перед экспертом дополнительных вопросов, и т.д. При этом как постановка вопросов, так и рассмотрение ходатайства следователем могут занять продолжительное время.

Кроме того, в соответствии с п. 2 изъятие электронных носителей информации допускается на основании решения суда. Действительно, санкция суда на изъятие электронных носителей информации может потребоваться, если изъятие будет сопряжено с производством обыска, выемки, осмотра жилища и т.д., то есть в порядке ст. 165 УПК РФ. В этом случае возникает вопрос о действиях в ситуациях, не требующих отлагательств, когда постановление выносится следователем (дознавателем). В-третьих, согласно п. 3 рассматриваемой нормы допускается изъятие электронного носителя, когда его владелец не обладает полномочиями на хранение и использование находящейся на нем информации; информация может быть использована для совершения новых преступлений; ко-

* Система обеспечения законодательной деятельности: сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru>

** Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. N 24. Ст. 3367.

пирование информации может привести к ее утрате. Перечисленные случаи также подразумевают предварительное изучение информации, находящейся на электронном носителе, которое должно быть произведено не иначе как в ходе осмотра электронного носителя информации уже после его изъятия. Таким образом, в законодательстве нарушена логическая последовательность следственных действий, не учтены правила уголовно-процессуального доказывания, являющиеся фундаментом уголовного процесса.

В заключение следует отметить, что ч. 2 ст. 164.1 и ч. 2.1 ст. 82 УПК РФ устанавливают обязательное участие понятых при проведении следственных действий, в ходе которых осуществляется копирование информации с электронных носителей, без указания их необходимого минимального количества. Статья 170 УПК РФ определяет три варианта участия понятых: обязательное участие не менее двух понятых; привлечение понятых по усмотрению следователя; участие понятых не требуется.

Предыдущая редакция ст. 170 УПК РФ устанавливала обязательное участие не менее двух понятых при производстве обыска (п. 9.1 ст. 182 УПК РФ) и выемки (п. 3.1 ст. 183 УПК РФ), в ходе которых осуществлялось изъятие электронных носителей информации. Несмотря на то, что после

принятия Федерального закона от 27 декабря 2018 г. N 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 76.1 и 145.1 УК РФ и УПК РФ»* п. 9.1 ст. 182, п. 3.1 ст. 183 УПК РФ утратили силу, действующая редакция ч. 1 ст. 170 УПК РФ по-прежнему содержит к ним отсылку. В связи с этим с целью восстановления системного единства уголовно-процессуальных норм необходимо в ч. 1 ст. 170 УПК РФ вместо утративших силу пунктов указать ч. 1 ст. 164.1 и ч. 2.1 ст. 82 УПК РФ.

Подводя итоги, следует отметить, что по мере увеличения электронного документооборота и количества применяемых для его целей технических устройств повышается интерес к проблематике электронных носителей информации. В связи с этим возрастает необходимость в более детальной регламентации работы с электронными носителями информации. Высказанные в настоящей статье предложения по совершенствованию уголовного закона позволят усовершенствовать порядок производства следственных, судебных и процессуальных действий в уголовно-процессуальном доказывании, а обозначенные по результатам исследования недостатки законодательства требуют дальнейшего обсуждения.

* Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. N 53. Ст. 8459.

Список источников

1. Вехов В.Б. Электронные доказательства: проблемы теории и практики // Правопорядок: история, теория, практика. 2016. N 4 (11). С. 46-50.
2. Бутенко О.С., Расчетов В.А. Актуальные вопросы изъятия электронных носителей информации // Наука, образование и культура. 2017. N 8 (23). С. 44-45.
3. Григорьев В.Н., Максимов О.А. Понятие электронных носителей информации в уголовном судопроизводстве // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2019. N 2 (84). С. 33-44.
4. Гаврилин Ю.В. Электронные носители информации в уголовном судопроизводстве // Труды Академии управления МВД России. 2017. N 4 (44). С. 46-50.
5. Балашова А.А. Электронные носители информации и их использование в уголовно-процессуальном доказывании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Москва, 2020. 216 с.
6. Васюков В.Ф., Булыжкин А.В. Изъятие электронных носителей информации при расследовании преступлений: нерешенные проблемы правового регулирования и правоприменения // Российский следователь. 2016. N 6. С. 3-8.
7. Яковлева С.А., Шарова Д.В. Проблемы уголовно-процессуального регулирования изъятия электронных носителей информации // Вестник Марийского государственного университета. Сер.: Исторические науки. Юридические науки. 2020. N 3 (23). С. 292-300.
8. Ким А.В. Отдельные вопросы проведения осмотра и экспертизы электронных носителей информации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2019. N 5 (71). С. 151-156.

References

1. Vekhov V.B. Electronic proofs: problems of theory and practice. Law and order: history, theory, practice, 2016, no. 4 (11), pp. 46-50. (In Russ.).
2. Butenko O.S., Raschetov V.A. Actual issues of withdrawal of electronic media. Science, education and culture, 2017, no. 8 (23), pp. 44-45. (In Russ.).
3. Grigor'ev V.N., Maksimov O.A. The concept of electronic media in criminal proceedings. Bulletin of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2019, no. 2 (84), pp. 33-44. (In Russ.).
4. Gavrilin Yu.V. Electronic media in criminal proceedings. Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2017, no. 4 (44), pp. 46-50. (In Russ.).
5. Balashova A.A. Electronic information carriers and their use in criminal procedural proof. Autoabstract Cand. Diss. Moscow, 2020. 216 p. (In Russ.).
6. Vasyukov V.F., Bulyzhkin A.V. Seizure of electronic media in the investigation of crimes: unresolved problems of legal regulation and law enforcement. Russian investigator, 2016, no. 6, pp. 3-8. (In Russ.).
7. Yakovleva S.A., Sharova D.V. Problems of criminal procedural regulation of seizure of electronic media. Bulletin of the Mari State University. Series: Historical Sciences. Legal sciences, 2020, no. 3 (23), pp. 292-300. (In Russ.).
8. Kim A.V. Some issues of inspection and examination of electronic media. Scientific notes Scientific notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Legal Sciences, 2019, no. 5 (71), pp. 151-156. (In Russ.).

Раздел 7. Обзоры, рецензии, критика

Научная специальность: 12.00.02, 12.00.14 (5.1.2)

Правопорядок и конституционный порядок: на пути к межотраслевым исследованиям (рецензия на диссертацию Х.Ю. Цвижбы «Конституционный порядок в Республике Абхазия»*)

Андрей Викторович Безруков,

доктор юридических наук, доцент, Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, Москва, Россия, abezrukov@bk.ru

Аннотация. В рецензии содержится развернутый анализ и оценка диссертации Х.Ю. Цвижбы, представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Рассмотрены концептуальные основы сущности правового порядка и конституционного правового порядка в Республике Абхазия. Рецензент, положительно оценивая работу в целом, вместе с тем обращает внимание на ряд упущений и спорных моментов, в том числе на используемый в недостаточной степени межотраслевой подход и сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и Республики Абхазия. Сформулированы предложения и рекомендации, направленные на дальнейшее развитие и совершенствование исследований по тематике конституционного правового порядка.

Ключевые слова: правовой порядок, конституционный порядок, основы конституционного строя, органы государственной власти, обеспечение правового порядка

Для цитирования: Безруков А.В. Правовой порядок и конституционный порядок: на пути к межотраслевым исследованиям (рецензия на диссертацию Х.Ю. Цвижбы «Конституционный порядок в Республике Абхазия») // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 2 (60). С. 101-104.

Rule of law and constitutional law and order: on the way to intersectoral researches (review of the thesis of Tsvizhba H.Yu. "Constitutional law and order in the Republic of Abkhazia")

Andrey V. Bezrukov,

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia, abezrukov@bk.ru

Abstract. The review provides the detailed analysis and assessment of the thesis of Kh.Yu. Tsvizhba, submitted for the degree of Candidate of Legal Sciences in the specialty 12.00.02 – constitutional law; constitutional judicial proceedings; municipal law. The conceptual foundations of the essence of the rule of law and constitutional law and order in the Republic of Abkhazia are considered. The reviewer, positively assessing the research as a whole, draws attention to a number of omissions and controversial issues, including the insufficiently applied intersectoral approach and the comparative and legal analysis of the Russian Federation legislation and the legislation of the Republic of Abkhazia. Some suggestions and recommendations, aimed at further developing and improving the researches on the subjects of the constitutional law and order, are formulated.

Keywords: rule of law, constitutional law and order, foundations of the constitutional system, public authorities, law enforcement

For citation: Bezrukov A.V. Rule of law and constitutional law and order: on the way to intersectoral researches (review of the thesis of Tsvizhba H.Yu. "Constitutional law and order in the Republic of Abkhazia") // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 2 (60). P. 101-104.

* Цвижба Х.Ю. Конституционный порядок в Республике Абхазия: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2022. 213 с.

Утверждение новой номенклатуры и содержательное укрупнение паспортов научных специальностей ориентирует соискателей ученой степени на проведение комплексных межотраслевых диссертационных исследований. Разумеется, в таком подходе имеются повышенные риски, связанные не только с обеспечением соответствия диссертации паспорту научной специальности, но и с соблюдением пропорций привлечения соответствующего отраслевого материала.

Проблемы правопорядка, его обеспечения традиционно являлись предметом теории государства и права, административного права, и только в последние десятилетия под влиянием развиваемой идеи конституционализации правопорядка стали предметом конституционно-правовой науки, что повлияло на оценку и переосмысление базовых правовых категорий «правопорядок», «конституционный правопорядок», «конституционализация правопорядка», «обеспечение правопорядка» и т.д.

Безусловно, внедрение и разработка таких базовых категорий в конституционной доктрине, как и тенденция развития в ней концепции конституционного правопорядка, механизма его обеспечения, достойны поддержки. Однако рассмотрение обозначенных теоретических конструкций с точки зрения межотраслевых связей усиливает юридическую, научную и практическую ценность и значимость проводимых научных изысканий. Следовательно, разработка идей конституционализации правопорядка, конституционного правопорядка в конституционно-правовой науке необходима с привлечением отраслевого материала. Таким образом, категорию «конституционный правопорядок» целесообразно исследовать как в конституционно-правовом, так и в межотраслевом срезе.

Конституции современных государств устанавливают исходные нормативно-ценностные основы конституционного строя, деятельности органов публичной власти и конституционного правопорядка в целом.

Рецензируемое диссертационное исследование Х.Ю. Цвижбы выполнено на значимую тему, посвящено конституционному правопорядку в Республике Абхазия, что обусловлено особой правовой при-

родой конституционного правопорядка и ролью органов государственной власти в его обеспечении.

Процесс становления современной абхазской государственности начался сравнительно недавно, с принятием Конституции 1994 года. Недолгая история современной абхазской государственности обусловила теоретическую необходимость изучения существующего конституционного правопорядка и в то же время создания новых механизмов для его укрепления. В связи с этим избранная тема диссертационного исследования представляется вполне актуальной.

Обосновывая актуальность исследования, диссертант справедливо отмечает, что формирование и дальнейшее развитие абхазской государственности немыслимы без установления прочного конституционного правопорядка. Конституционный правопорядок — фундаментальная категория и один из главных показателей конституционно-правового развития государства и общества в целом (с. 3-4).

Между тем выбор темы, построенный на сравнительном конституционно-правовом исследовании конституционного правопорядка в Российской Федерации и Республике Абхазия, с использованием отраслевого законодательства и более обширным проведением межотраслевых связей, ощутимо повысил бы ценность, оригинальность, теоретическую и практическую значимость диссертационного исследования.

Автором использован обширный круг научных источников общетеоретического характера, работы по российскому и зарубежному конституционному праву, раскрывающие различные отраслевые и межотраслевые проблемы.

Диссертация, подготовленный на ее основе автореферат, публикации соискателя отличаются определенными достоинствами. Диссертационное исследование содержательно, теоретически и практически насыщено, в целом удачно структурировано. Очевидно, что автор, изучив большое количество нормативно-правовых и теоретических источников, предметно разбирается в исследуемой проблематике.

Ознакомление с диссертацией позволяет прийти к выводу о том, что по-

ставленные соискателем цели достигнуты, а вытекающие из них задачи исследования в основном решены. Диссертационное исследование имеет необходимую методологическую основу. Автором используются как общенаучный метод диалектического познания, так и специальные научные методы: системный, структурно-функциональный, формально-юридический, логический и ряд иных.

Исходя из содержания диссертации и автореферата, можно сделать вывод, что соискателем на основе изучения работ как ученых – теоретиков права, так и конституционалистов, занимающихся исследованием проблем правопорядка и конституционного правопорядка, проведена значительная работа, в результате которой ему удалось сформулировать выводы и конструктивные предложения, направленные на совершенствование изучения и укрепление существующего конституционного правопорядка Республики Абхазия.

Следует положительно оценить выводы соискателя о том, что ряд положений Конституции и конституционного законодательства Республики Абхазия нуждаются в корректировке и совершенствовании в целях укрепления конституционного правопорядка Республики Абхазия. Рациональным представляется вывод соискателя о необходимости внести изменения в положения Конституции Республики Абхазия, посвященные деятельности публичных органов власти, в целях устранения существующих противоречий и укрепления конституционного правопорядка.

Несомненными положительными качествами работы являются использование диссертантом системного подхода, в основу которого положено рассмотрение объекта как целостного множества элементов в совокупности отношений и связей между ними, что весьма значимо для конституционно-правового изыскания.

Теоретическое значение диссертации заключается в том, что она дополняет ряд исследований, посвященных конституционному правопорядку и конституционно-правовому развитию Республики Абхазия, восполняя существующие доктринальные пробелы.

Практическое значение представленного исследования выражается в его положениях, рекомендациях и выводах

соискателя, которые могут быть использованы в деятельности публичных органов государственной власти Республики Абхазия при реализации действующего законодательства.

Положительно оценивая диссертационное исследование в целом, следует отметить содержащиеся в нем неточности, недочеты и (или) спорные положения:

1. Вызывает вопросы сформулированное диссертантом и выносимое на защиту определение понятия конституционного правопорядка как основанного на положениях Конституции исторически обусловленного состояния усвоения обществом и реализации государством конституционных ценностей, достигаемого правотворческой и правоприменительной деятельностью высших органов государственной власти, учитывающих национальные традиции и уровень конституционного регулирования в целях совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности государства (п. 1 положений, выносимых на защиту, с. 10, 49-50).

Во-первых, следует четко определиться с последовательностью формирования исследуемой категории и природой конституционных ценностей: ценности базируются на положениях Конституции или все же именно они определяют и выстраивают содержание Конституции и конституционного законодательства?

Во-вторых, не понятно, почему соискатель сводит достижение правопорядка только к правотворческой и правоприменительной деятельности и только высших органов государственной власти. Следуя этой логике, получается, что правоохранительные и муниципальные органы, общественность и граждане не участвуют в этом.

В-третьих, вызывает сомнения оправданность сведения конституционного правопорядка к цели совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности государства. Представляется, что его цель намного масштабнее.

2. Трудно поддержать соискателя в предложенном соотношении категорий конституционного правопорядка и правопорядка в целом (п. 2 положений, выносимых на защиту, с. 11, 45-48).

Во-первых, круг общественных отношений, в рамках которого устанавливается

конституционный правопорядок, не сводится лишь к предмету конституционно-правового регулирования, а собственно конституционный правопорядок есть результат не только конституционно-правового, но и межотраслевого правового регулирования (с. 45-46).

Во-вторых, конституционные принципы и положения Конституции являются основой не только конституционного правопорядка (п. 2 положений, выносимых на защиту, с. 11, 45, 188), но и правопорядка в целом. Следовательно, в настоящее время рассмотрение конституционного правопорядка в качестве основы правопорядка является архаизмом. Современный конституционный правопорядок выступает комплексным общеправовым межотраслевым институтом, интегрирующим различные виды правопорядка, развивающим конституционные ценности в отраслевом законодательстве и в социально-правовых отношениях, то есть, по сути, содержательно конституционный правопорядок отражает сущность социального порядка.

Более того, самим диссертантом верно подмечена фундаментальная роль конституционного правопорядка, который является своеобразной программной перспективой развития государства и общества, поскольку наиболее четко определяет правовые, политические и социальные аспекты конституционно-правовой действительности (п. 1 положений, выносимых на защиту, с. 10-11).

3. Завершая раздел «актуальность темы исследования», диссертант на основе изучения сущности, особенностей и тенденций развития конституционного правопорядка заявляет о намерении сформулировать и обосновать механизм и средства обеспечения конституционного правопорядка в Республике Абхазия (с. 4). Однако из анализа представленной диссертации и автореферата, новизны и положений, выносимых на защиту, не просматривается освещение этих весьма важных для избранной темы вопросов. Увы, обозначенный механизм автором не определен и не рассмотрен, не предложена его конструкция, принципы, содержание, остались не раскрыты и средства обеспечения конституци-

онного правопорядка. Отсутствуют ответы на вопросы о том, что под таким механизмом понимает диссертант и что он относит к средствам обеспечения конституционного правопорядка. Полагаем, что поставленные вопросы диссертанту следует прояснить в дальнейших научных изысканиях.

4. Пытаясь обнаружить существующую грань между правопорядком и конституционным правопорядком, диссертант, отделяя правопорядок от отраслевых его составляющих, в том числе от «конституционного правопорядка», упускает социально-правовое и фундаментально-ценностное содержание последнего, подменяя категории «правонарушение», «нарушение конституционного правопорядка», «нарушение прав человека», безосновательно соединяя и смешивая понятия «наказание» и «вовлечение в политический процесс» (с. 45-46). Зауженное понимание категории «конституционный правопорядок» влечет и сведение объектом посягательства при его нарушении к «нормальному функционированию всего государства, государственного органа или должностного лица» (с. 46) и непонимание того, что «конституционный правопорядок» имеет не только конституционно-правовое содержание (с. 47).

Высказанные предложения, замечания и вопросы не влияют на общее благоприятное впечатление о рецензируемой работе. В целом диссертация Х.Ю. Цвижбы представляет собой достаточно самостоятельное исследование весьма актуальной и значимой для конституционной науки и практики проблемы. Предложения, высказанные диссертантом, достойны научного и практического внимания, развития в правовой доктрине.

В последующем автору можно рекомендовать обстоятельно рассмотреть конституционный правопорядок Республики Абхазия в сравнительно-правовом ключе с Российской Федерацией с привлечением российского и зарубежного отраслевого материала и практики, уделив особое внимание взаимоотношениям органов государственной и муниципальной власти, полиции с институтами гражданского общества в избранной сфере.