

Алтайский юридический вестник

Научный журнал Барнаульского юридического института МВД России

№ 2 (14) 2016

Главный редактор:

Анохин Ю.В., д-р юрид. наук, доцент

Ответственный за выпуск:

Авдюшкин Е.Г.

Состав редакционного совета:

Абызов Р.М., д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Анисимов П.В., д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Арыстанбеков М.А., д-р юрид. наук, доцент
Афанасьев В.С., д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Герасименко Ю.В., д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Гончаров И.В., д-р юрид. наук, профессор
Деришев Ю.В., д-р юрид. наук, профессор
Кениспаев Ж.К., д-р филос. наук, доцент
Ким Д.В., д-р юрид. наук, профессор
Корякин И.П., д-р юрид. наук
Мазунин Я.М., д-р юрид. наук, профессор
Сумачев А.В., д-р юрид. наук, доцент
Федулов Б.А., д-р пед. наук, профессор
Шарапов Р.Д., д-р юрид. наук, профессор

Состав редакционной коллегии:

Анохина С.Ю., канд. юрид. наук, доцент
Богущий А.В., канд. ист. наук, доцент
Бублик И.Г., канд. юрид. наук, доцент
Галиев Р.С., канд. юрид. наук
Ермаков С.В., канд. юрид. наук
Кругликова О.В., канд. юрид. наук
Мягков А.В., канд. юрид. наук, доцент
Семенюк Р.А., канд. юрид. наук, доцент
Суверов Е.В., д-р ист. наук, доцент
Титаренко А.П., канд. юрид. наук, доцент
Чесноков А.А., канд. юрид. наук, доцент
Шатилов С.П., канд. юрид. наук, доцент
Яценко С.В., канд. юрид. наук

Ответственный секретарь:

Жолобова Ю.С.

Редактура: О.Н. Татарниковой, Ю.С. Жолобовой

Компьютерная верстка: О.Н. Татарниковой

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

Свидетельство
о регистрации СМИ
ПИ № ФС77-57487
от 27.03.2014

Журнал включен в Перечень
рецензируемых научных изданий,
в которых должны быть
опубликованы основные научные
результаты диссертаций
на соискание ученой степени
кандидата наук, на соискание ученой
степени доктора наук

Включен в систему РИНЦ 23.04.2013
(договор № 245-04/2013)

Подписной индекс
распространителя
по договору подписки
с ОАО «Роспечать» 70801

Учредитель: Барнаульский
юридический институт МВД России.
Свободная цена.

Адрес редакции, издателя,
типографии: 656038, Алтайский край, г. Барнаул,
Барнаульский юридический институт
МВД России,
ул. Чкалова, 49.
[www.http://vestnik.buimvd.ru](http://vestnik.buimvd.ru).
E-mail: altvest@buimvd.ru

Научно-исследовательский
и редакционно-издательский отдел.

Подписано в печать 19.05.2016.
Выход в свет 24.05.2016.
Заказ № 189. Формат 60x84/8.
Ризографирование.
Усл. п.л. 18,6. Тираж 108 экз.

© Барнаульский юридический
институт МВД России, 2016

Altai Law Journal

Science Journal of the Barnaul Law Institute
of the Ministry of Internal Affairs of Russia

№ 2 (14) 2016

Editor-in-Chief:

Anokhin Yu.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
assistant-professor

Responsible for Issue:

Avdyushkin Ye.G.

Editorial Advisory Board:

Abyzov R.M., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
professor, Honored lawyer of Russia
Anisimov P.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
professor, Honored lawyer of Russia
Afanasiev V.S., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
professor, Honored lawyer of Russia
Arystanbekov M.A., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Gerasimenko Yu.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
professor, Honored lawyer of Russia
Goncharov I.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Derishev Yu.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Kenispaev Z.K., Ph.D. (Doctor of Philosophical Sciences),
assistant-professor
Kim D.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Koryakin I.P., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences)
Mazunin Ya.M., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Sumachev A.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),
assistant-professor
Fedulov B.A., Ph.D. (Doctor of Pedagogical Sciences),
professor
Sharapov R.D., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor

Editorial Review Board:

Anokhina S. Yu., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Bogutskiy A.V., Ph.D. (Candidate of Historical Sciences),
assistant-professor
Bublik I.G., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Galiev R.S., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)
Ermakov S.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)
Kruglikova O.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)
Myagkov A.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Semenyuk R.A., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Suverov E.V., Ph.D. (Doctor of Historical Sciences),
assistant-professor
Titarenko A.P., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Chesnokov A.A., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Shatilov S.P., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),
assistant-professor
Yatsenko S.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)

Executive Secretary:

Zholobova Yu.S.

Proofreading: O.N. Tatarnikova, Yu.S. Zholobova

Desktop publishing: O.N. Tatarnikova

The journal is registered in Federal Service
for Supervision in the Sphere
of Telecom, Information
Technologies and Mass Communications.
Registration certificate
PI No. FS77-57487 dated
27.03.2014.

The journal is included into the List
of peer-reviewed scientific
journals recommended by Higher
Attestation Commission
for publishing of major results
of dissertations for the degree of Ph.D.
(Doctor and Candidate of sciences)

Journal indexing:
RINTS contract
No. 245-04/2013 (23.04.2013)

Subscription index in the catalog
of «RosPechat»
Agency Ltd is 70801

Founder: Barnaul Law Institute of the Ministry
of the Interior of Russia. Uncontrolled price.

Address of editor, editor's
and printing office: 656038,
Altai territory,
Barnaul, Barnaul Law
Institute of the Ministry
of the Interior of Russia,
Chkalovastr., 49.
www. <http://vestnik.buimvd.ru>.
E-mail: altvest@buimvd.ru

Research-evaluation
and publishing department.

Passed for printing 19.05.2016.
Issue date 24.05.2016.
Order 189. Format 60x84/8.
Conventional printed sheets 18,6.
Issue 108 copies.

© Barnaul Law Institute
of the Ministry of the Interior
of Russia, 2016

Содержание

История государства и права

<i>Кладова Н.В., Суверов Е.В.</i> Карательные меры в отношении зажиточного крестьянства на Алтае (1925-1929 гг.).....	7
<i>Лоос Е.В.</i> Организационно-правовые основы деятельности военно-полевых судов в Российской империи в период революции 1905-1907 гг.	13
<i>Москвитин Ю.Н., Антропов В.М.</i> Проблемы охраны общественного порядка в городах Алтайского округа Томской губернии во второй половине XIX – начале XX в.	16
<i>Поликарпов И.А.</i> Правовые основы образования Восточно-Туркестанской Республики в 1944-1949 гг.	22
<i>Шатилов С.П.</i> Деятельность правоохранительных органов по борьбе с политическим бандитизмом в годы Великой Отечественной войны	26

Государственно-правовое регулирование общественных отношений

<i>Канакова А.Е.</i> Свобода труда и право на труд в Конституции Российской Федерации: содержание и соотношение конституционных категорий	29
<i>Кандрина Н.А.</i> Зарубежный опыт предоставления государственных и муниципальных услуг в условиях современной России	34
<i>Коннов В.А., Царев И.Н.</i> Правовые аспекты международного сотрудничества в сфере противодействия правонарушениям на финансовых рынках (региональный уровень).....	39
<i>Морозов В.А., Федулов Б.А., Чернов Ю.Н.</i> Государственно-правовые аспекты формирования личностно-профессионального отношения сотрудника полиции к правоохранительной деятельности.....	45
<i>Тишков Д.С.</i> Право каждого на труд: понятие и конституционно-правовое регулирование.....	49

Административное право и административный процесс

<i>Гайдуков А.А.</i> Взаимодействие органов внутренних дел и товарищеских судов по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: историко-правовой аспект	54
<i>Головкин В.В., Майоров В.И.</i> Правонарушение как фактическое основание административной ответственности	62
<i>Рельев А.Г.</i> Правовые запреты и ограничения в отношении несовершеннолетних, помещаемых в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа: от теории к практике.....	67
<i>Ускова А.С., Столярова З.Н.</i> Об основных принципах информационного обеспечения деятельности Федеральной миграционной службы	72
<i>Фарафонова М.В.</i> Предписание как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	76

Уголовное право, криминология, уголовно-исполнительное право

<i>Андрюшенков В.А.</i> Ответственность за организацию незаконной миграции в нормах зарубежного уголовного законодательства	80
<i>Антипов А.Н.</i> Условно-досрочное освобождение: путь ресоциализации или угроза безопасности ..	87
<i>Громов В.Г., Минкина Н.И.</i> Принципы медиации в исправительных учреждениях	94
<i>Карданов Р.Р.</i> Похищение человека и захват заложника – соотношение составов, особенности квалификации.....	98

Уголовный процесс, криминалистика, судебная экспертиза, оперативно-разыскная деятельность

<i>Машлякевич В.А.</i> К вопросу о структуре и содержании криминалистической характеристики мошенничеств, совершаемых с использованием средств телефонной связи.....	102
--	-----

<i>Петухов Е.Н.</i> Умножение обязанностей иных участников уголовного судопроизводства и их законодательное закрепление	107
<i>Попова Е.И., Вдовин А.Н.</i> Особенности подготовки государственного обвинителя к судебному разбирательству по уголовным делам о незаконном обороте оружия и боеприпасов, назначенным к разбирательству судом в особом порядке (гл. 40 УПК РФ)	110
<i>Чечетин А.Е.</i> Актуальные проблемы борьбы с коррупцией	114

Гражданско-правовые отношения

<i>Головизнин А.В., Воропаев С.А.</i> Лес как объект противоправных посягательств: цивилистический и уголовно-правовой аспекты	119
<i>Тумаков А.В.</i> Правовые проблемы соотношения категорий «реорганизация» и «поглощение» акционерных обществ	126
<i>Холодкова Ю.С.</i> Правовая природа объекта концессионных соглашений	130
<i>Хужин А.М., Чесноков А.А.</i> К вопросу о совершенствовании процедуры наблюдения в конкурсном праве в части противодействия необоснованным банкротствам	137
<i>Чесная П.В.</i> К вопросу о правовой природе недействительных контрактов	143

CONTENTS

HISTORY OF STATE AND LAW

<i>Kladova N.V., Suverov E.V.</i> PUNITIVE MEASURES AGAINST PROSPEROUS PEASANTS IN ALTAI (1925-1929)	7
<i>Loos E.V.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF ACTIVITY OF COURT MARTIALS IN RUSSIAN EMPIRE DURING THE REVOLUTION (1905-1907).....	13
<i>Moskvitin Yu.N., Antropov V.M.</i> PROBLEMS OF PROTECTION OF PUBLIC ORDER IN THE ALTAI DISTRICT CITIES OF THE TOMSK GUBERNIYA IN THE SECOND HALF OF THE XIX – EARLY XX CENTURIES.....	16
<i>Polikarpov I.A.</i> LEGAL BASIS FOR THE FORMATION OF THE EASTERN TURKESTAN REPUBLIC IN 1944-1949.....	22
<i>Shatilov S.P.</i> LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES IN FIGHTING POLITICAL BANDITRY DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR	26

STATE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS

<i>Kanakova A.E.</i> FREEDOM OF LABOR AND RIGHT TO LABOR IN THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: CONTENT AND COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL CATEGORIES	29
<i>Kandrina N.A.</i> INTERNATIONAL PRACTICES OF MUNICIPAL AND STATE SERVICES PROVISION IN THE CONTEXT OF TODAY’S RUSSIA.....	34
<i>Konnov V.A., Tsarev I.N.</i> LEGAL ASPECTS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN COMBATING OFFENSES IN THE FINANCIAL MARKETS (REGIONAL LEVEL).....	39
<i>Morozov V.A., Fedulov B.A., Chernov Yu.N.</i> STATE AND LEGAL ASPECTS OF BUILDING PERSONAL AND PROFESSIONAL ATTITUDE OF A POLICE OFFICER TO LAW ENFORCEMENT ACTIVITY.....	45
<i>Tishkov D.S.</i> EVERYBODY’S RIGHT TO WORK: DEFINITION AND CONSTITUTIONAL REGULATION	49

ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCESS

<i>Gaidukov A.A.</i> INTERACTION OF INTERNAL AFFAIRS AND BURLAW COURTS TO PREVENT OFFENCES IN THE SPHERE OF FAMILY RELATIONS: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS	54
<i>Golovko V.V., Mayorov V.I.</i> OFFENSE AS THE REASON FOR ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY ..	62
<i>Repev A.G.</i> LEGAL PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS TOWARDS THE MINORS PLACED IN SPECIAL TEACHING AND EDUCATIONAL CUSTODIAL INSTITUTION: FROM THEORY TO PRACTICE	67
<i>Uskova A.S., Stolyarova Z.N.</i> ABOUT THE BASIC PRINCIPLES OF INFORMATION SUPPORT OF ACTIVITY OF FEDERAL MIGRATION SERVICE	72
<i>Farafonova M.V.</i> ADMINISTRATIVE ORDER AS A MEASURE TO ENSURE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	76

CRIMINAL LAW, CRIMINOLOGY, PENAL LAW

<i>Andryushenkov V.A.</i> RESPONSIBILITY FOR THE ORGANIZATION ILLEGAL MIGRATION IN THE STATUTES OF FOREIGN CRIMINAL LAW.....	80
<i>Antipov A.N.</i> PAROLE: PATH OF RESOCIALIZATION OR A SECURITY THREAT	87
<i>Gromov V.G., Minkina N.I.</i> PRINCIPLES OF MEDIATION IN PENAL INSTITUTIONS.....	94
<i>Kardanov R.R.</i> KIDNAPPING AND HOSTAGE-TAKING – RATIO OF CORPUS DELICTI, PARTICULARLY QUALIFICATIONS	98

**CRIMINAL PROCEDURE, CRIMINALISTICS, FORENSICS ENQUIRY,
INVESTIGATIVE ACTIVITY**

Mashlyakevich V.A. ABOUT THE STRUCTURE AND CONTENT OF CRIMINALISTICS
CHARACTERISTICS OF FRAUD COMMITTED WITH THE USE OF TELEPHONE SERVICE 102

Petukhov E.N. MULTIPLICATION OF RESPONSIBILITIES OF OTHER PARTICIPANTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS AND THEIR LEGISLATIVE STRENGTHENING 107

Popova E.I., Vdovin A.N. FEATURES OF PREPARATION OF STATE ACCUSER TO THE JUDICIAL TRIAL ON CRIMINAL CASES ABOUT ILLEGAL TURN OF THE WEAPON AND LIVE AMMUNITION, APPOINTED TO THE TRIAL BY A COURT IN THE PARTICULAR ORDER (CHAPTER 40 OF THE CODE OF CRIMINAL PROCEDURE OF RUSSIAN FEDERATION)..... 110

Chechetin A.E. TOPICAL PROBLEMS OF FIGHTING CORRUPTION..... 114

CIVIL LEGAL RELATIONS

Goloviznin A.V., Voropaev S.A. WOOD AS AN OBJECT OF ENCROACHMENT: CIVIL LAW AND CRIMINAL LAW ASPECT..... 119

Tumakov A.V. LEGAL PROBLEMS OF RELATION OF CATEGORIES «RESTRUCTURING» AND «ABSORPTION» OF JOINT-STOCK COMPANIES 126

Kholodkova Yu.S. LEGAL NATURE OF CONCESSION AGREEMENTS OBJECT..... 130

Khuzhin A.M., Chesnokov A.A. REVISITING THE IMPROVEMENT OF SUPERVISION PROCEDURE IN BANKRUPTCY REGARDING COUNTERACTION TO UNJUSTIFIED BANKRUPTCIES 137

Chesnaya P.V. ABOUT THE LEGAL NATURE OF VOID CONTRACTS 143

История государства и права

УДК 343.34(571.15)

Н.В. Кладова, канд. ист. наук, доцент

Алтайский государственный педагогический университет;

Е.В. Суверов, доктор ист. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: suverov69@mail.ru

КАРАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ В ОТНОШЕНИИ ЗАЖИТОЧНОГО КРЕСТЬЯНСТВА НА АЛТАЕ (1925-1929 ГГ.)

Отрицательное отношение руководителей Советского государства и коммунистической партии к представителям зажиточной части деревни проявлялось с первых дней установления советской власти. Временное смягчение режима в период проведения новой экономической политики сменилось с 1925 г. постепенным усилением репрессивных мер в отношении кулаков. Карательная политика советских органов исполнительной власти в алтайской деревне выражалась в увеличении налоговой нагрузки, запрете продавать собранный урожай по рыночным ценам (установленные государством закупочные цены были явно занижены).

Ключевые слова: репрессии, уголовный кодекс, налоги, коллективные хозяйства, кулаки, алтайская деревня, бандитизм.



*N.V. Kladova, Ph.D. (Candidate of Historical Sciences), assistant-professor
Altai State Pedagogical University;*

*E.V. Suverov, Ph.D. (Doctor of Historical Sciences), assistant-professor
Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

E-mail: suverov69@mail.ru

PUNITIVE MEASURES AGAINST PROSPEROUS PEASANTS IN ALTAI (1925-1929)

Negative attitude of leaders of the Soviet state and the Communist party to the representatives of the wealthy part of the village was manifested from the first days of Soviet power. Temporary relief in domestic policy during the new economic policy was replaced by 1925 with a gradual strengthening of repressive measures against the kulaks. Punitive policy of the Soviet Executive authorities in the Altai village was reflected in the increase in the tax burden, the prohibition to sell the harvest at market prices (established by the state procurement prices were too low).

Key words: repression, penal code, taxes, collective farms, wealthier peasant, village, gangs.

«Свертывание» новой экономической политики и переход к жесткому административно-командному стилю управления привели к повышению давления со стороны советских государственных органов в отношении зажиточных крестьян на Алтае во второй половине 20-х гг. прошлого века.

После восстановления народного хозяйства руководство страны посчитало продление новой экономической политики нецелесообразным и приняло курс на скорейшую индустриализацию Советского Союза. Часть средств для грандиозных инвестиционных проектов планировалось взять из аграрного сектора путем повышения налогового бремени и искусственного снижения цен на сельскохозяйственную продукцию. Одновременно зажиточные крестьяне как нежелательный элемент для советской власти подпадали под карательные меры.

Во второй половине 1927 г. сибирские крестьяне из-за низких цен на сельхозпродукцию и невозможности приобрести на вырученные деньги необходимые товары стали придерживать зерно от сдачи государству. Низкие цены на сельскохозяйственную продукцию не обеспечивали возмещение крестьянам затрат на производство [27, с. 30].

Советское правительство использовало сельскохозяйственный налог в качестве экономической меры по ограничению эксплуататорских тенденций кулачества и вытеснению его из сельскохозяйственного производства. Обратим внимание на то, что в первые годы нэпа советская власть не использовала налоговое законодательство в качестве инструмента для развития коллективных хозяйств. Колхозы облагались налогом в тех же размерах, что и единоличные крестьянские хозяйства. С течением времени советская власть, руководствуясь классовым принципом в политике, начинает усиливать прогрессивный характер сельхозналога [28, с. 172].

В 1927-1928 гг. из 77,7 млн пудов хлеба, заготовленного в Сибири, на Алтае путем репрессий и добровольно-принудительных продаж было собрано 38,7 млн пудов [19, с. 88].

ЦИК СССР согласно указанию Пленума ЦК ВКП(б) в апреле 1926 г. утвердил новый закон о сельхозналоге. В соответствии с этим законом 20% крестьянских хозяйств, имевших до 25 рублей дохода в год на едока (таких было около 5 млн), совсем освобождались от налога. Соответственно, увеличился налог с кулацких хозяйств: если в 1925-1926 гг. кулаки платили до 12% от своего дохода, то по новому закону колебание прогрессии было от 2% для низших групп до 20-23% для высших групп [24].

«Всероссийский староста» М.И. Калинин в 1928 г. подчеркивал, что сельскохозяйственный налог являлся в руках государства одним из важней-

ших инструментов для изменения социально-экономической структуры крестьянского хозяйства: «Мы облагаем верхушку по принципу подоходной прогрессии... Ослабляя верхушечную часть деревни, мы поддерживаем и поднимаем крестьянские низы» [21].

После пребывания И.В. Сталина на Алтае (22-23 января 1928 г.) усилилось давление на зажиточных крестьян, отказывавшихся продавать свой урожай по заведомо низким закупочным ценам, установленным государством. В январе 1928 г. Политбюро ЦК ВКП(б) направило на Алтай директиву, предписывавшую применение жестких мер к крестьянам. Досрочно взыскивались с них неуплаченные налоги, платежи по ссудам и страхованию, вводились новые местные налоги. Применялись репрессии в отношении кулаков и спекулянтов, которые «вздували цены на хлеб, отрицательно влияли на середняков, занявших выжидательную позицию» [15, с. 193-195].

Парадоксальность ситуации заключалась в том, что не существовало никакой нормативно-правовой базы, где бы четко прописывалась категория кулацкого хозяйства. Нередко к кулакам причисляли типичных середняков, чем-то не угодивших представителям местной советской власти. Так, к кулакам был причислен С.Н. Горохов, крестьянин из Волчихинского района, имевший всего 1,25 десятин земли, 1 лошадь, 2 коровы на семью из 5 человек, из-за его отрицательного отношения к представителям советской власти [8].

Советское государство осуществляло форсированное развитие промышленности за счет снижения жизненного уровня сибирского крестьянства. Сумма сельхозналога только по Каменскому округу в 1927-1928 гг. составила 1113632 рубля, а в 1928-1929 г. – уже 1513752 рубля [4].

Налоговая политика Советского государства была основана на классовом подходе, поэтому основная нагрузка ложилась на кулацкие хозяйства. В Бийском округе кулацкие хозяйства составляли 5% от общего числа крестьянских хозяйств, они должны были сдать в 1928-1929 гг. 1,6 млн пудов хлеба, что составляло 30,8% от общей суммы сельхозналога [2, с. 111].

Допущенные в Сибири перегибы в налоговой политике были следствием сталинской стратегии ускоренного индустриального развития страны [28, с. 178], а также вызваны желанием власти осуществить стремительный переход «от мелких, отсталых и распыленных крестьянских хозяйств к объединенным, крупным, общественным хозяйствам...» [26].

Цена на хлеб, который крестьянин должен был продавать для уплаты денежного налога и других

платежей, была очень низкой. В Славгородском округе в 1928-1929 гг. цена пуда твердых сортов пшеницы была установлена в 1 руб. 9 коп., ржи – 67 коп., овса – 52 коп., в Барнаульском, Бийском, Рубцовском округах – соответственно 1 руб. 7 коп., 67 коп. и 56 коп. [17].

Строго каралось привлечение наемного труда «кулацкими» и «средняцкими» элементами алтайской деревни. Однако суровые климатические условия, короткий срок уборочной кампании, обширные площади посевных культур вынуждали сельхозпроизводителей нанимать работников, чтобы сохранить урожай.

В 1929 г. Барнаульский окружком ВКП(б) предложил судебным органам округа провести в месячный срок несколько показательных судебных процессов по делам кулаков, нанимавших батраков без заключения договоров, допустивших грубое нарушение советских законов о найме труда и применявших жестокие формы эксплуатации батраков [7]. В качестве примера можно привести судебный процесс над зажиточным крестьянином с. Токарево Поспелихинского района Рубцовского округа И.Н. Сизовым, злостные деяния которого «выражались в том, что он... излишки хлеба не сдавал государству, а раздавал беднякам, и они ему за это отработывали» [10].

Властными структурами всячески поощрялось создание на селе коллективных хозяйств различного уровня, но большая часть зажиточных деревенских жителей не желала вступать в такие организации. Любое противодействие воплощению идей аграрно-коллективного труда воспринималось как контрреволюционная деятельность, подлежащая суровому наказанию.

В Барнаульском округе в 1928 г. возникло несколько новых сельскохозяйственных коллективов: коммун – 9, артелей – 16, ТОЗов – 30. Средний состав коммуны составлял 12,5 дворов, коллективный посев – 75,4 дес., социальный состав: батраков – 5%, бедняков – 73% и середняков – 22% [6].

Помимо создания коллективных объединений, происходило укрупнение старых колхозов. В среднем численность колхозов увеличилась на 50,2%. Социальный состав колхозов стал следующим: бедняков – 41,8%, батраков – 21%, середняков – 37,2%. Посев увеличился на 45,8% [16, с. 64].

Развернутая ВКП(б) кампания массовой коллективизации в стране вызвала как ожесточенное сопротивление со стороны кулаков, так и недовольство середняков. В декабре 1926 г. ЦК ВКП(б) обратился ко всем партийным ячейкам страны с просьбой помочь организовать деревенской бедноте, укрепить бедняцко-средняцкий блок и добиться

политической изоляции буржуазных элементов в деревне [25]. 20 октября 1929 г. ЦК ВКП(б) принял постановление «Об организации бедноты», в котором рекомендовал преобразовать группы бедноты в батрацко-бедняцкие. Батрацко-бедняцким группам вменялось в обязанность быть помощником партийных организаций для развертывания массовой коллективизации в стране [27, с. 29].

По сути, большевики применяли политику «разделяй и властвуй» в алтайской деревне. Из представителей бедноты создавались батрацко-бедняцкие группы, которые буквально следили за кулаками, пресекая попытки продажи хлеба по рыночным ценам, помогая налоговым органам взыскивать недоимки, охотно сотрудничая с правоохранительными органами. Все это создавало на селе невыносимую атмосферу подозрительности, страха и ненависти.

Вопрос о начале сплошной коллективизации и переходе к массовой ликвидации кулачества как основному ее методу является достаточно сложным. Если судить по документам партийных фондов государственного архива Алтайского края, решительное наступление на кулака началось еще летом 1929 г. Судя по сводкам, экстренное положение с хлебозаготовками еще сохранялось, что заставляло центр «давить» на местных партийцев, подталкивая их к решительным действиям [16, с. 72-73].

Репрессивная политика советской власти в отношении зажиточного крестьянства выражалась и в ограничении их политических прав. По рекомендации объединенного Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б) президиум ЦИК СССР 28 сентября 1926 г. принял новую инструкцию по выборам в Советы, согласно которой лишались избирательного права земледельцы, применявшие наемный труд в определенном объеме [23, с. 448-452].

Список лишенных избирательных прав в Барнаульском округе в 1926 г. составил 1441 человек, в 1927 г. – 7336 человек, из них: лица, прибегавшие к наемному труду, составляли 4,7% и 14,1%, жившие на нетрудовой доход – 16,3% и 5,3%, торговцы и посредники – 26,1% и 20,4%, лишенные прав по суду – 8,8% и 6,2%, члены семей лишенных избирательного права – 4% и 37,6% [18, с. 227]. В РСФСР общее число «лишенцев» в 1927 г. от всего числа сельских избирателей составляло 3,6%, в 1929 г. – 4,1% [3]. Только в Барнаульском округе за 1928-1929 гг. было лишено избирательных прав 8286 человек [9].

Всё это свидетельствует о том, что советские правоохранительные органы стали широко применять меры репрессивного характера в отношении представителей алтайского зажиточного крестьянства.

В соответствии с ходатайством Сибирского крайисполкома решением СНК СССР от 26 октября 1929 г. территория Сибирского края была объявлена «неблагополучной по бандитизму сроком на 3 месяца». Для борьбы с бандитизмом был создан особый внесудебный орган – «тройка» [30, с. 384-385].

В отделе спецдокументации государственного архива Алтайского края хранятся архивно-следственные дела на более чем 11 тыс. жителей Алтая, в т.ч. свыше 7 тыс. из них на крестьян, осужденных судебными органами и особой тройкой ОГПУ по ст. 58 УК РСФСР 1926 г. в 1928-1933 г. [22, с. 36].

По данной статье осуждались лица, обвиненные в контрреволюционной деятельности. Расстрелу подлежали участники вооруженных восстаний и контрреволюционного саботажа против советской власти [29]. Любая пропаганда или агитация, содержащая призыв к свержению, подрыву или ослаблению советской власти, немедленно подавлялась. По сути, любое недовольство действиями советских органов власть рассматривала как уголовное преступление, за которое следовало суровое наказание, с конфискацией имущества. Так, например, из обвинительного заключения по делу о Чумышской повстанческой организации следует: «Повстанческая организация создана весной 1929 г. кулаком села Иня Павловского района, бывшим членом партизанского штаба и командиром партизанского полка "Красных орлов" П.В. Чупиным и младшим командиром 63 полка О. Пестеревым. В ноябре 1929 г. Барнаульским окротделом ОГПУ были получены сведения негласного порядка о существовании повстанческих организаций в селах Иня, Старо-Обинцево, Ново-Обинцево и Шелаболиха Павловского района. Принятыми мерами негласной установки выяснено: весной 1929 г. Чупин

встречался с приехавшим из Барнаула в отпуск своим родственником О. Пестеревым и в разговоре с ним выразил недовольство советской властью: крестьян разоряют, в т.ч. и его, несмотря на то, что он в период партизанщины боролся за революцию, за свободу» [11].

Карались богатые крестьяне и на основании ст. 107 УК РСФСР 1926 г. за спекуляцию «путем злостного повышения цен на товары, путем скупки, сокрытия или невыпуска на рынок» [29].

Наиболее активно привлекали к уголовной ответственности по политическим мотивам сельское население Славгородского, Бийского и Каменского округов. У крестьян конфисковали 700 тыс. пудов хлеба, 78 мельниц, 68 амбаров. Было закрыто 1500 кустарных кожевенных заводов. Средний размер конфискованного хлеба на одно хозяйство составлял в Бийском округе 1018, в Рубцовском 1607 пудов. Так, например, в с. Михайловка Бийского округа у кулака Фирсова конфисковали более 4 тыс. пудов хлеба, мельницу, косилку [1, с. 52].

После посещения И.В. Сталиным Сибири в январе 1928 г. органами власти начал применяться особо грубый административный нажим на крестьянство, получивший позднее название «урало-сибирский метод» [28, с. 142].

Заметно усилившееся давление на зажиточное крестьянство спровоцировало обратную реакцию – оживление так называемого «политического бандитизма», в результате чего Западная Сибирь трижды объявлялась «территорией, неблагополучной по бандитизму»: в 1925 г., 1926-1927 гг. и в 1929 г.

В ходе усиления кампании против кулачества в Западной Сибири наблюдается увеличение зарегистрированных преступлений «контрреволюционного характера» [12].

Преступления	Первое полугодие 1926 г.		Второе полугодие 1926 г.		Первое полугодие 1927 г.	
	город	село	город	село	город	село
Контрреволюционные	1	34	1	35	6	77

В 1929 г. в Верх-Талицком сельсовете Сростинского района кулаками были сожжены 1500 пудов хлеба, принадлежавшие товариществу «Горные орлы». В с. Анисимово Тальменского района середняками Зубаревыми был убит гражданин Костерин Дмитрий – бедняк, активно работавший на хлебозаготовках [13].

Начальник информационного отдела ОГПУ по Сибкраю Лупекин подчеркивал, что в 1928 г. кулацкий террор был направлен в основном против низо-

вого советского аппарата и актива деревни, которые были причастны к проведению мероприятий советской власти на селе. Кулацкий террор был наиболее активен в Барнаульском округе (38 случаев) и Бийском (37 случаев) [14].

Реализация репрессивной политики в отношении зажиточных крестьян на Алтае осуществлялась различными структурными подразделениями рабоче-крестьянской милиции и сотрудниками ОГПУ.

Одной из важных для того времени задач алтайского уголовного розыска была регистрация представителей эксплуататорского класса. Их допрос проходил на основании стандартной анкеты с выдачей временного свидетельства на жительство с фотографией [5].

Задержанные по обвинению в контрреволюционной агитации представители зажиточных деревенских слоев населения содержались в местах лишения свободы с несоблюдением элементарных санитарно-бытовых условий и с нарушением срока содержания. Во время следственных мероприятий нередко применялись физические и психологические меры воздействия на обвиняемых и подозреваемых в контрреволюционных преступлениях.

В феврале 1925 г. в Барнауле некоторые подследственные содержались под стражей до 10 месяцев. Хлеб заключенным давался недостаточно испеченный. Мытье в бане предоставлялось редко. Газеты выдавались нечасто и не в каждую камеру. Имели место случаи посылки заключенных на работы в рваной одежде и обуви [20].

Следствием применения комплекса репрессивных и административных мер стало временное преодоление хлебозаготовительного кризиса, алтайские крестьяне зимой 1928 г. даже существенно увеличили продажу хлеба государственным и кооперативным заготовителям. Вместе с тем угроза невыполнения намеченных планов хлебозаготовок стала постоянной проблемой. Выход из создавшейся ситуации власть находит в фактическом возвращении к продразвёрсточным методам времен гражданской войны.

Таким образом, в 1925-1929 гг. в СССР наблюдался процесс свертывания новой экономической политики и переход к коллективизации и индустриализации. Необходимые источники для финансирования всесоюзных строек планировалось черпать из аграрного сектора путем занижения цен на сельхозпродукцию, повышения стоимости промышленных товаров, увеличения налогового бремени для зажиточных слоев населения Алтая. К зажиточным крестьянам, высказывавшим свое недовольство и сопротивлявшимся проводимым мероприятиям, применялись карательные меры, приведшие в итоге к ликвидации кулачества как класса.

Литература

1. Анашкин А.П. Раскулачивание на Алтае в 1928-1931 гг. // Алтайская деревня в 20-30-е годы XX века: сб. науч. тр. / отв. ред. В.Н. Разгон. Барнаул, 2010.
2. Бийск социалистический. Барнаул, 1965.
3. Государственный архив Алтайского края (ГААК). Ф. 4. Оп. 3. Д. 116. Л. 3.
4. ГААК. Ф. 23. Оп. 2. Д. 23. Л. 41.
5. ГААК. Ф. 23. Оп. 2. Д. 15. Л. 22.
6. ГААК. Ф. О. 101. Оп. 1. Д. 17. Л. 64.
7. ГААК. Ф. П. 106. Оп. 1. Д. 43. Л. 1.
8. ГААК. Ф. Р. 100. Оп. 2. Д. 95. Л. 11.
9. ГААК. Ф. Р. 100. Оп. 3. Д. 35. Л. 1-32.
10. ГААК. Ф. Р-2. Оп. 19. Д. 19294. Л. 105.
11. ГААК. Ф. Р-2. Оп. 22. Д. 20149. Т. 5. Л. 252-272.
12. Государственный архив Новосибирской области (ГАНО). Ф. Р-47. Оп. 5. Д. 44. Л. 57.
13. ГАНО. Ф-Р. Оп. 5. Д. 76. Л. 15-21.
14. ГАНО. Ф-Р. Оп. 5. Д. 82. Л. 123-124.
15. Известия ЦК КПСС. 1991. № 5.
16. Кладова Н.В. Региональные особенности реализации политики коллективизации и «ликвидации кулачества как класса» (на примере Барнаульского округа Алтайской губернии) // Алтайская деревня в 20-30-е годы XX века: сб. науч. тр. / отв. ред. В.Н. Разгон. Барнаул, 2010.
17. Красный Алтай. 1928. 31 июля.
18. Крестьянство Сибири в период строительства социализма (1917-1937 гг.). Новосибирск, 1983.
19. Левашев Ю.С., Анашкин А.П. Социально-экономическое развитие деревни (1926-1929 гг.) // Социально-экономическое развитие Алтая в период социализма. Барнаул, 1989.
20. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 4. Оп. 1. Д. 63. Л. 1.
21. Правда. 1928. 20 апреля.
22. Разгон В.Н. Коллективизация и раскулачивание на Алтае: репрессивная социальная политика и жизненные стратегии крестьян (1928-1933 гг.): постановка проблемы // Алтайская деревня в 20-30-е годы XX века: сб. науч. тр. / отв. ред. В.Н. Разгон. Барнаул, 2010.
23. Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам: сборник документов. М., 1967. Т. 1.

24. СЗ СССР (Собрание законов СССР). 1926. № 30. Ст. 191.
25. СЗ СССР. 1927. № 115. Ст. 768.
26. Сталин И.В. Вопросы ленинизма. М., 1953.
27. Суверов Е.В. Социально-экономическое развитие сибирской деревни (конец 1919-1929 гг.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Кемерово, 2006.
28. Суверов Е.В. Социально-экономическое и политическое развитие сибирской деревни в период НЭПа (1921-1929 гг.): монография. Барнаул: БЮИ МВД России, 2005.
29. СУ РСФСР (Собрание узаконений РСФСР). 1926. № 80. Ст. 600.
30. Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановления Правительства РСФСР на 1 марта 1940 г. М., 1941. Т. 9.

УДК 343.197.5(091)

Е.В. Лоос

Барнаульский юридический институт МВД России

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННО-ПОЛЕВЫХ СУДОВ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРИОД РЕВОЛЮЦИИ 1905-1907 ГГ.

В статье рассматривается деятельность военно-полевых судов, действовавших в России в период революционных событий 1905-1907 гг. Особое внимание уделено правовому регулированию учреждения, функционирования и упразднения этих чрезвычайных судебных органов.

Ключевые слова: военно-полевой суд, приговор, смертная казнь, преступность, терроризм, революция.



E. V. Loos

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF ACTIVITY OF COURT MARTIALS IN RUSSIAN EMPIRE DURING THE REVOLUTION (1905-1907)

The article examines the activity of the court martials operating in Russia in the period of revolutionary events of 1905-1907. Special attention is paid to legal regulation of establishment, functioning and abolition of these extraordinary judicial authorities.

Key words: court martial, sentence, death penalty, crime, terrorism, revolution.

В периоды политической и социальной нестабильности, такие как войны и революции, государственная власть вынуждена использовать чрезвычайные меры при реализации охранительной функции. Одной из таких мер является учреждение военно-полевых судов – специальных судебных органов, действующих вне норм, существующих в данном государстве, уголовного законодательства и юрисдикции, на основе особых положений, при крайне упрощенном порядке судопроизводства.

В частности, в России эта чрезвычайная форма реализации правосудия применялась для борьбы с террористической и уголовной преступностью в период революции 1905-1907 гг.

Впервые военно-полевые суды появились в нашей стране вместе с введением Полевого уголовного уложения 27 января 1812 г. и действовали в военное время. В отличие от розыскного процесса мирного времени, требовавшего устного разбирательства, публичности и состязательности, в военное время формальное следствие не производилось, дело рассматривалось при открытых дверях, подсудимый мог избрать себе защитника. Подсудимому и его защитнику противопоставлялся обвинитель, в качестве которого мог выступать не только потерпевший, но и представитель военной полиции или уполномоченный от военного начальства. Судебное разбирательство в военно-полевом суде должно было оканчиваться в течение 24-х часов [9].

С начала военно-судебной реформы 1867 г. полевые военные суды по прежним законам продолжали открываться только в отдаленных округах, где новый Военно-судебный устав не был еще введен. Выявленные в ходе Русско-турецкой войны 1877-1878 гг. недостатки в организации и деятельности полевых судов стали причиной их упразднения [7, с. 267-268].

Социально-экономические и политические трансформации в России в начале XX в. явились предпосылками кризиса массового правосознания и других социально-регулирующих норм: морали, нравственности, религии. Следствием отрицания традиционных представлений о приоритете права, неприкосновенности личности и собственности

стали: рост правового нигилизма, активизация различных форм девиантного поведения, ухудшение криминогенной ситуации и криминализация социума в целом [15, с. 54]. Так, период революции 1905-1907 гг. ознаменовался массовым террором в отношении сотрудников государственного аппарата со стороны как террористов-одиночек, так и организованных экстремистских групп. Только в период с ноября 1905 г. по апрель 1906 г. было убито 288 и ранено 383 полицейских. Всего в 1906-1907 гг. погибли свыше 4 тыс. и получили ранения около 5 тыс. должностных лиц, в основном сотрудников правоохранительных органов [1, с. 9].

Сложившаяся ситуация продемонстрировала неспособность государственного аппарата в целом и полиции в частности оперативно реагировать на деятельность экстремистских организаций [2, с. 53], в связи с чем потребовалось принятие чрезвычайных мер, таких как учреждение военно-полевых судов и упрощение процедуры смертной казни. «Бывают... роковые моменты в жизни государства, когда государственная необходимость стоит выше права и когда надлежит выбирать между целостью теорий и целостью отечества», – так обосновывал создание военно-полевых судов председатель Совета Министров П.А. Столыпин [8].

В связи с этим по его инициативе 19 августа 1906 г. в порядке междумского законодательства (поскольку I Государственная Дума в июле 1906 г. была распущена) в соответствии со ст. 87 Основных законов Российской империи было принято «Положение о военно-полевых судах», которое относилось к временным законам. В основу документа лег законопроект, разработанный начальником Главного военно-судного управления генерал-лейтенантом В.П. Павловым.

Целью создания военно-полевых судов провозглашалось ускорение судопроизводства по делам об убийствах, разбоях, грабежах, нападениях на военных, полицейских и иных должностных лиц, а также в других тяжких преступлениях в случаях, «когда учинение преступного деяния лицом, подсудным военному суду, является настолько очевидным, что нет надобности в его расследовании, предавать обвиняемых военно-полевому суду, с применением в подлежащих случаях наказания по законам военного времени» [10].

Военно-полевые суды вводились в местностях, объявленных на военном положении или положении чрезвычайной охраны, и в период с августа 1906 г. по апрель 1907 г. действовали в 82 губерниях из 87.

В состав военно-полевого суда входили председатель и 4 члена, которых по приказу генерал-губернатора или главнокомандующего назначал на-

чальник гарнизона (командир порта) из строевых офицеров воинских частей (военных кораблей), расквартированных в данной местности (стоящих на рейде). Судебная процедура была крайне упрощена: предварительное следствие не проводилось, обвинительный акт заменялся приказом о предании суду, функцию прокурора выполнял один из судей, обвиняемый защищал себя сам, свидетели со стороны защиты не приглашались, при этом допускались допросы свидетелей со стороны обвинения. Приговор выносился не позднее 48 часов с момента начала заседания и в течение 24-х часов приводился в исполнение.

Формально осужденному предоставлялось право подать прошение о помиловании, однако 7 декабря 1906 г. Военное министерство отдало распоряжение оставлять поданные прошения без рассмотрения. За 8 месяцев своего существования военно-полевые суды вынесли 1102 смертных приговора, однако реально казнено было лишь 683 человека [6].

Указанные цифры ряд исследователей подвергает сомнению в связи с тем, что предписание министра внутренних дел Департаменту полиции «составить в течение двух недель полный список лиц, казненных по приговорам военно-полевых судов со времени учреждения таковых» последовало лишь 22 января 1907 г. Примечательно, что один из приговоров был вынесен 28 декабря 1906 г. в отношении переодетого в матросскую форму террориста, застрелившего накануне В.П. Павлова – разработчика «Положения о военно-полевых судах» [3, с. 205; 12, с. 42]. Личность убийцы не была установлена, поскольку процедура этого не требовала.

Смертные казни по приговорам военно-полевых судов производились в областных, губернских и уездных городах. Наибольшее количество казненных было в Варшаве (59 чел.), Екатеринославе и Кельцах (по 28 чел.), Москве (19 чел.), Кронштадте (17 чел.) [5, с. 105-108].

Военно-полевые суды действовали в закрытом режиме, что объяснялось соображениями безопасности. В Санкт-Петербурге суд заседал в тюрьме Трубецкого бастиона Петропавловской крепости [11]. В секретном письме от 11 сентября 1906 г. командующий войсками гвардии и Петербургского военного округа генерал от инфантерии М.А. Газенкамф обосновывал выбор этого места как «единственного, вполне обеспечивающего безопасность заседания» [15, с. 83].

Первым процессом военно-полевой юстиции стало «Дело о нападении 14 октября 1906 г. на помощника казначея С.-Петербургской портовой таможни», в результате которого была «экспроприрована» крупная денежная сумма. По этому делу военно-полевому

суду было предано 11 чел., 8 из которых приговорены к смертной казни [13, с. 292, 293]. 18 октября осужденных перевезли в Кронштадт и повесили.

На специальном заседании Совета Министров 9 февраля 1907 г. был рассмотрен вопрос о сокращении применения закона о военно-полевых судах. Отмечалось, что «обстоятельства, вызвавшие применение столь чрезвычайной меры... если не исчезли, то в значительной степени утратили свою остроту... продолжение же деятельности военно-полевых судов... может неблагоприятно отразиться на совместной работе правительства с законодательными учреждениями...» [8].

Сам П.А. Столыпин, выступая в Думе 13 марта 1907 г., заявил, что государство, находящееся в опасности, обязано «принимать самые строгие, самые исключительные законы, чтобы оградить себя от распада» [14, с. 73]. Однако эти меры, подчеркнул он, могут носить только временный характер, поскольку их длительное применение может «отразиться на самом народе, нравы которого должны воспитываться законом» [14, с. 75]. В связи с этим Положение о военно-полевых судах не было выне-

сено на рассмотрение II Государственной Думы, начавшей деятельность в феврале 1907 г., что означало отказ правительства от продления его действия. Документ автоматически утратил силу 20 апреля 1907 г., и деятельность военно-полевых судов была прекращена. Рассмотрение дел о тягчайших преступлениях передавалось в военно-окружные суды, где соблюдались процессуальные нормы производства, но по приговорам которых, тем не менее, в 1907-1911 гг. было казнено 2011 чел. [4].

Таким образом, возникновение военно-полевых судов в России в начале XX в. было обусловлено необходимостью осуществления судебной власти в чрезвычайных условиях революции. Они использовались правительством в качестве особого орудия борьбы с преступлениями, угрожавшими основам монархии. Изучение организационно-правовых основ деятельности военно-полевой юстиции имеет большое значение как для теории, так и для практики, в т.ч. при утверждении идей правового государства, в котором везде и во всем должна господствовать сила права, а не право силы.

Литература

1. Антропов В.М. Правовое регулирование применения оружия полицией и жандармерией Российской империи в конце XIX – начале XX вв. // Алтайский юридический вестник. 2016. № 1. С. 7-11.
2. Антропов В.М. Противодействие полиции Томской губернии национальному и религиозному экстремизму в конце XIX – начале XX вв. // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей. Томск, 2015. Ч. 65.
3. Бондаренко И.И., Климов Д.В. Жертвы политического террора в России (1901-1912) // Исторический вестник: терроризм в России в начале XX в. 2012. Т. 2 (149). Декабрь. С. 205.
4. Воссоздание военно-полевых судов. История судебной системы в России. URL: [http:// isfic.info/court/cohis66.htm](http://isfic.info/court/cohis66.htm) (дата обращения: 10.03.2016).
5. Гернет М.Н. История царской тюрьмы. М., 1962. Т. 4.
6. Исхакова О.А. Военно-полевые суды. Энциклопедия «Петр Аркадьевич Столыпин». URL: http://www.stolypin.ru/proekty-fonda/entsiklopediya-petr-arkadevich-stolypin/?ELEMENT_ID=327 (дата обращения: 13.02.2016).
7. Лыкошин А.С. Полевой военный суд // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1890. Т. XXIV.
8. Пилипчук А. Государственная необходимость стоит выше права. Право.ru. URL: <http://pravo.ru/process/view/76317/> (дата обращения: 30.01.2016).
9. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр. I. Т. XXXII. № 24975.
10. ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXVI. Отд. I. № 28255.
11. Потроваев А. Военно-полевые суды в царской России. URL: <http://maxpark.com/community/4375/content/1614110> (дата обращения: 29.02.2016).
12. Славнитский Н.Р. Террористические акты в Санкт-Петербурге и деятельность петербургских военно-полевых судов в годы министерства П.А. Столыпина // История в подробностях. 2011. № 8.
13. Спиридович Л.И. Партия социалистов-революционеров и ее предшественники. Пг., 1916.
14. Столыпин П.А. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете 1906-1911. М., 1991.
15. Тяпкин М.О., Антропов В.М. Историко-правовая характеристика участия полиции Томской губернии в охране лесов в начале XX века // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2015. № 10. С. 53-57.
16. Царизм в борьбе с революцией 1905-1907 гг. М., 1936.

УДК 351.74(571.15)

Ю.Н. Москвитин, канд. ист. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: moskw@yandex.ru;

В.М. Антропов

адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

E-mail: altai_police@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ГОРОДАХ АЛТАЙСКОГО ОКРУГА ТОМСКОЙ ГУБЕРНИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX В.

Авторами статьи рассматриваются особенности деятельности полиции по охране общественного порядка в городах Алтайского округа Томской губернии, приводятся данные о численности полицейских подразделений, а также анализируются проблемы, возникавшие в процессе осуществления этой деятельности.

Ключевые слова: охрана общественного порядка, полиция, городской, городская дума, Томская губерния.



Yu.N. Moskvitin, Ph.D. (Candidate of Historical Sciences), assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: moskw@yandex.ru;

V.M. Antropov

a postgraduate student of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: altai_police@mail.ru

PROBLEMS OF PROTECTION OF PUBLIC ORDER IN THE ALTAI DISTRICT CITIES OF THE TOMSK GUBERNIYA IN THE SECOND HALF OF THE XIX – EARLY XX CENTURIES

The authors of the article consider the features of police activity for protection of public order in the Altai district cities of the Tomsk guberniya, data on the number of police divisions are provided, the problems arising in the course of implementation of this activity are analyzed.

Key words: protection of public order, police, policeman, city дума, Tomsk guberniya.

В теории права под общественным порядком принято понимать сложившуюся систему стабильных отношений между членами общества, утвердившуюся как образ жизни в результате воздействия всей системы нормативного регулирования, отражающей идеи социальной справедливости [2, с. 156]. Общественный порядок – один из основных объектов охраны в деятельности органов внутренних дел: в соответствии со ст. 1 ФЗ «О полиции» назначением полиции в Российской Федерации наравне

с защитой жизни, здоровья, прав и свобод граждан является также охрана общественного порядка [21].

С июля 2011 г. обеспечение и осуществление выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в области охраны общественного порядка осуществляет структурное подразделение МВД России – Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Федерации [20]. Однако в различные периоды российской истории названия правоохранительных структур, осуществлявших охрану общественного порядка, менялись так же, как и их функции и выполняемые задачи.

Так, во второй половине XIX – начале XX в. вопросы охраны общественного порядка относились к компетенции общей полиции. В результате проведения реформ изменилась структура полицейского управления в Томской губернии. Согласно Указу от 12 июня 1867 г. были образованы окружные (с 1898 г. – уездные) полицейские управления, в состав которых вошла городская полиция. Отдельное городское полицейское управление сохранилось в губернском городе Томске и безуездном городе Колывани [22].

В городах, где не было учреждено отдельное полицейское управление, городские находились в подчинении окружного исправника, который взаимодействовал с органами местного самоуправления по вопросам организации охраны общественного порядка в городе.

Степень участия городов в расходах на содержание полиции не была регламентирована центральной властью и определялась исходя из возможностей городского бюджета. Губернские власти следили за исполнением всех законов, относящихся к городскому самоуправлению, но не принимали участия в финансировании расходной статьи городского бюджета.

Законом от 14 апреля 1887 г. предусматривалось установление более точных штатов полицейского управления в Томской губернии и определение числа чинов полицейских из расчета не менее 1 городского на 500 жителей. С 1888 г. барнаульская полиция насчитывала 42 городских, финансирование которых осуществлялось за счет средств местного бюджета [1, с. 299-326].

К концу XIX в. Барнаул оказался первым городом в Томской губернии с наибольшей сметой расходов по содержанию городской полиции (18,1% всех расходов). Так, например, в Бийске эта статья расходов составляла 11,8%, в Кузнецке – 7,4%, в Колывани (где имелось отдельное полицейское управление) – 15,3%, а в главном губернском городе Томске расходы на полицию в 1882 г. составили 11,9% [24, с. 266]. Большие расходы, связанные с содержанием полицейского аппарата, оказались вскоре обременительными для Барнаула. Из-за недостатка финансовых средств часто возникали споры между окружным полицейским управлением, подчинявшимся непосредственно губернским властям, и городской управой – исполнительным органом местного самоуправления.

На протяжении длительного периода (более 20 лет) велась переписка по вопросу увеличения штатной численности городской полиции в Барнауле. Быстрый рост населения города требовал увеличения количества городских: в 1885 г. в Барнауле проживало 17,1 тыс. чел., в 1897 г. население города возросло до 29,4 тыс. чел., однако штат полиции оставался таким же, каким он был в 1883 г. Томский губернатор неоднократно требовал установить численность городской полиции в соответствии с существующим законодательством, но городские власти не могли найти на это финансовых средств.

Частичное решение этой проблемы было произведено за счет привлечения внебюджетных средств. Городские промышленники и купечество жертвовали для охраны города некоторую сумму, на которую город нанял 20 конных городских и около 30 казаков для патрулирования по городу в ночное время. Однако этих денег хватило на три месяца, и в апреле 1906 г. город оказался под охраной прежнего количества полицейских [8, л. 6, 65].

Необходимость усиления полицейского аппарата диктовалась развитием политических событий. Увеличение числа забастовок и митингов рабочих и служащих города объясняет привлечение дополнительных сил на охрану общественного порядка в Барнауле и других городах. Гласными Барнаульской городской думы рассматривался вопрос о возможном усилении городской полиции войсками, но в связи с тем, что в городе не было объявлено военное положение, осуществить эту идею было невозможно. Охрана порядка в городе была усилена только нарядами казаков.

Лишь в 1908 г. городские власти смогли заложить в бюджет расходы, связанные с увеличением численности полиции. Количество всех полицейских в Барнауле увеличивалось до 70 чел. [9, л. 148-151].

Однако население росло столь стремительно, что новый штат не отвечал необходимым требованиям. Уже в 1912 г. количество жителей составляло около 52 тыс. чел., а к 1914 г. – более 70 тыс. чел. Быстрый рост населения делал невозможным сохранение необходимой пропорции числа городских по отношению к числу жителей.

В 1914 г. томский губернатор вернул проект штата полиции в Барнаульскую городскую думу на доработку с условием, что количество городских будет приведено в соответствие с количеством жителей. Согласно существующему положению на 1 января 1914 г. в Барнауле должно было быть 176 городских, причем 35 из них со званием старшего [12]. Содержать такой штат полиции городу было не под силу. Финансовое положение ухудшалось, смета

закрывалась с дефицитом. Если в 1908 г. дефицит бюджета составлял 14 тыс. руб., то в 1914 г. – уже 87,9 тыс. руб. Эти дополнительные непредвиденные расходы были связаны с началом Первой мировой войны.

Городские власти вновь обратились к губернатору с просьбой возбудить ходатайство о снятии с города расходной статьи бюджета по содержанию полиции, т.к. по новому закону с 1 января 1906 г. в городах усиливалась полицейская команда и 1 городской полагался на 400 жителей. Ходатайство было отклонено на том основании, что данный закон на Сибирь не распространялся и город был обязан самостоятельно содержать полицейскую команду [11, л. 166-166 об; 12].

Губернская администрация по отношению к городскому самоуправлению выполняла контролирующую функцию. Городская полиция, подчиняясь губернской власти по вопросам обеспечения правопорядка, в финансовых вопросах полностью зависела от городской администрации. Окружной (уездный) исправник должен был, выполняя распоряжения томского губернатора, вступать в контакт с городской управой в вопросах, требующих принятия решения городскими органами самоуправления (например, вопросы финансирования полиции). В случае невозможности принятия однозначного решения дело передавалось на рассмотрение в городскую думу, где вопрос окончательно решался. Все это бюрократизировало процесс управления, в ряде случаев тормозило оперативные возможности полиции и самым негативным образом сказывалось на организации охраны общественного порядка в городах.

В 1906 г. барнаульский уездный исправник сообщал городской думе, что в случае начала беспорядков в городе начальник полиции может явиться лишь с четырьмя полицейскими надзирателями и десятью полицейскими [8, л. 93-95 об.]. Невозможность экстренного сбора полиции объяснялась тем, что из-за отсутствия надлежащего жалования и обеспечения квартирным довольствием городские были вынуждены нанимать дешевое жилье на окраинах города.

Вопрос о численности штатов городской полиции постоянно обострялся, когда исправник ходатайствовал перед городской думой о приведении его в соответствие с нормами закона. Подобная ситуация возникла и в Бийске – другом городе Томской губернии, хотя проблема увеличения числа городских была не такой острой в силу меньшей численности и более медленного роста населения по сравнению с Барнаулом. Впервые вопрос об усилении полиции встал в 1892 г., когда томский губернатор потребовал от городского головы привести штат по-

лиции в соответствие с существующим законодательством, т.е. увеличить число полицейских на 7 чел. Прежний штат в 15 городских при более чем 11-тысячном населении города не отвечал требованиям закона от 14 апреля 1887 г. В противном случае губернатор грозил привлечь главу городского самоуправления к ответственности по закону. Несмотря на категоричное требование губернатора, Бийская городская дума не торопилась увеличивать штат полиции, мотивировав тем, что для начала необходимо установить точное число жителей города. Официальной статистики не имелось, а сведения полиции, которыми руководствовались губернские начальники, могли быть завышены, поскольку часть прилежавших к городу районов на самом деле к нему не относилась, а принадлежала Кабинету Его Императорского Величества [16, л. 154-158 об.]. К этому вопросу дума вернулась спустя год. В 1893 г. городские власти определили количество городских жителей – 11,3 тыс. чел. – и решили увеличить число городских с 15 до 22. Кроме того, в административно-полицейском отношении город был разделен на 2 участка с 2 полицейскими надзирателями. В дальнейшем с увеличением населения город был разделен на 3 участка с соответствующим количеством полицейских надзирателей, и к 1917 г. число городских составляло 70 чел. [14; 15; 16, л. 156 об.; 17].

Самым быстрорастущим городом в Алтайском округе был Новониколаевск, образованный переселенцами-колонистами как поселок. В 1895 г. его население составляло 5 тыс. чел., а уже через 3 года количество жителей увеличилось втрое. Бурное развитие поселка побудило томского губернатора обратиться с ходатайством к начальнику Алтайского округа о преобразовании его в город. Поскольку расходы на преобразование и благоустройство городского хозяйства и содержание полиции осуществлялись на средства Кабинета, то с преобразованием поселка в город эти заботы были бы возложены на местное самоуправление. До преобразования поселка в город он в полицейском отношении находился в ведении томского исправника. Охрану общественного порядка в 1899 г. обеспечивали 12 полицейских стражников. В 1903 г. поселок был переведен в разряд безуездного города, а с 1905 г. Кабинет уже не участвовал в финансировании полиции Новониколаевска. С ростом населения увеличивалось и число полицейских, и к 1906 г., когда население города превысило 33 тыс. чел., штат полиции составлял 26 городских [6, л. 14-18].

Город испытывал нехватку в полицейских чиновниках, вопрос увеличения штата полиции обострился в 1906-1907 гг. К ухудшению внутривнутриполитического положения в городе добавилось и то

обстоятельство, что через Новониколаевск должна была осуществляться переброска войск с востока после Русско-японской войны. Большие платежи, связанные с выкупом земли у Кабинета, расходы на размещение воинских частей подорвали городскую казну. К 1910 г. дефицит бюджета превысил 242 тыс. руб., в связи с чем увеличение штата полиции удалось осуществить только к середине 1909 г. Полицейское управление возглавлял полицмейстер, у него в подчинении было 2 участковых пристава, 6 околоточных надзирателей и 60 городских, финансируемых из местного бюджета. Однако уже в 1910 г. в городе насчитывалось свыше 63 тыс. жителей, и полицмейстер вновь докладывал в Томск и обосновывал на заседаниях городской думы необходимость увеличения штата полиции еще на 35 городских [6, л. 105].

Города с меньшим числом жителей: Колывань, Мариинск, Каинск, Кузнецк, не испытывали острой необходимости в увеличении численности полиции. В этих городах в конце XIX – начале XX в. происходил обратный процесс оттока населения. Так, в 1885 г. население Колывани составляло 13,2 тыс. чел., Кузнецка – 5,7 тыс. чел., а в 1897 г. – 11,7 тыс. чел. и 3,1 тыс. чел. соответственно [5, л. 243]. В Колывани штат полиции состоял из полицмейстера, секретаря, 2 надзирателей, финансируемых из государственного бюджета, и 10 городских, финансируемых из городской казны. В Кузнецке был полицейский надзиратель и 7 городских. О благополучном положении этих полицейских управлений в вопросах штатной численности свидетельствуют те факты, что в 1902 г. по предложению начальника Алтайского округа томский губернатор откомандировал в распоряжение томского уездного исправника для усиления полиции Новониколаевска одного из двух полицейских надзирателей г. Колывани, а в 1911 г. вновь назначенный помощник кузнецкого уездного исправника по распоряжению губернатора был откомандирован в Барнаул для усиления местной полиции [5, л. 245 об.; 6, л. 10; 13].

Таким образом, в г. Кузнецке, Каинске, Колывани, Мариинске в увеличении полицейских не было необходимости из-за уменьшения или приблизительно постоянной численности населения и сравнительно спокойной криминогенной обстановки в этих населенных пунктах.

Несомненно, что с ростом населения возросло и количество правонарушений. Увеличилось число криминальных преступлений (убийства, разбойные нападения, грабежи, кражи и др.). Этому способствовало то обстоятельство, что часть переселенцев, разуверившись в поисках работы, становились завсегдатями заведений с сомнительной деятель-

ностью (различных притонов, питейных заведений с тайной проституцией и т.п.), пополняли местные криминальные структуры. Некоторая часть лиц, соблазнившись рассказами о возможности легкой заработка, переселившись в города округа, не смогла трудоустроиться на новом месте в силу высокой конкуренции среди рабочих и из-за отсутствия квалифицированной профессии, люмпенизировалась и также пополняла местный криминальный мир. Это неоднократно подчеркивалось полицейской администрацией в докладах в городскую управу и в отчетах губернатору. К сожалению, никаких практических мер по решению проблемы усиливающейся криминализации населения исправники не предлагали, ограничиваясь очередным ходатайством об увеличении штата городской полиции [10; 11, л. 249-250; 18]. Безусловно, увеличение численности полицейских команд было объективной необходимостью в условиях роста населения городов, но городские власти решались на увеличение полицейского штата только в случае крайней необходимости такого шага или категорического указания губернатора положительно решить вопрос об увеличении числа городских.

В условиях нехватки полицейских служащих исправники не имели возможности оптимально обеспечить охрану общественного порядка в городах. Характерный пример такого распределения, по нашему мнению, можно проследить в г. Барнауле.

В начале XX в. стационарные полицейские посты находились на перекрестках центральных улиц и базарах. Был отдельный наряд у здания уездного казначейства, почтово-телеграфной конторы. Отдельный патруль обеспечивал безопасность и соблюдение правопорядка во время проведения спектаклей, концертов, народных гуляний, в местах массового скопления народа. В штат полиции входило 20 конных городских, которые обязаны были находиться при полицейском управлении для обеспечения патрулирования по городу из расчета днем 8 человек, ночью – 12. В середине 1908 г. с разрешения губернатора 3 должности конных городских были заменены на 2 должности околоточных надзирателей с тем, чтобы последние оказывали помощь полицейским надзирателям по взысканию с горожан недоимок.

В ночное время несли службу по охране порядка ночные сторожа, которые были в каждом городском квартале. Барнаульский исправник неоднократно поднимал в городской думе вопрос о реорганизации системы ночных сторожей, которая оставалась в городе еще со времен существования горной полиции. Так, в 1907 г. на заседании городской думы он сетовал, что качество службы ночной стражи и

эффективность работы весьма низкие: «Как был среди обходчиков преобладающий элемент полуслепых, полуглухих, хромых калек, семидесятилетних старцев, нуждающихся в отдыхе и покое, потому и дремавших мирно ночью на своих постах, так это дело и осталось до сих пор» [9, л. 148]. В связи с этим в городскую управу был направлен проект реорганизации ночной стражи, который предусматривал в отношении ночного обхода разделить город на 150 участков. Причем площадь участков в центре должна была составлять от 180 до 230 кв. м., а на окраинах – 400 кв. м. Предполагалось в штат обходчиков включить не менее 120 пеших и 30 конных охранников. В итоге Барнаульская городская дума согласилась с мнением исправника, однако штат охранников был определен исходя из количества участков (150 чел.), также были введены 15 конных охранников, которые были обязаны патрулировать территорию всего города, проверяя посты пеших охранников и в случае необходимости оказывая им помощь.

В силу нехватки бюджетных средств было решено недостающую часть суммы изыскать путем сборов с домовладельцев, при этом критерием определения суммы сбора должна была стать оценка недвижимого имущества, а домовладельцы сами платили ночному охраннику своего участка по распоряжению управы [9, л. 148-151]. Учрежденные ночные сторожа не входили в штат городской полиции, а имели статус помощников основных полицейских сил.

Изменения в жизнь полиции Барнаула внесла Первая мировая война. 29 июня 1914 г. городская дума временно ввела в штат полиции дополнительно 20 городских для общего усиления полиции и поддержания порядка в городе. Усиление полиции оказалось своевременным решением, т.к. 24 декабря 1914 г. последовало распоряжение губернатора о мобилизации [7, л. 85]. Однако в феврале 1915 г. город был вынужден отказаться от дополнительных городских из-за недофинансирования расходной статьи бюджета, несмотря на увеличившийся объем работы полиции, связанный с организацией дежурств в воинских присутствиях, надзором за военнопленными и другими обязанностями.

Серьезной проблемой в организации охраны общественного порядка оставался вопрос вооружения городской полиции. Несмотря на то, что во второй половине XIX в. правоохранительные органы Российской империи получили ряд образцов огнестрельного оружия, включая револьверы «Лефосе», «Смит-Вессон» и автоматические пистолеты «Браунинг», потребности подразделений органов полиции в вооружении в ряде случаев удовлетворялись

не в полной мере [3, с. 8]. Директор Департамента полиции С.П. Белецкий в интервью журналу «Вестник полиции» отмечал, что «во многих городах городские носят в кобурах не револьверы, а деревянные чурки. В Москве на 3406 городских около 1400 вообще не имеют вооружения» [4]. Не лучше обстояло дело в провинции. К примеру, в 1896 г. на 72 городских Томской городской полицейской команды приходилось всего 19 револьверов [19, с. 85]. Это было связано с тем, что приобретение оружия для городских осуществлялось за счет средств городской казны. По заключенному договору с купцом или фабрикантом городская управа после поставки необходимых товаров оплачивала счета, но качеством закупаемых товаров и возможностью его использования в работе полиции не интересовалась. В 1893 г. бийский исправник сообщал в городскую думу, что после получения товаров было обнаружено, что шашки непригодны к использованию, потому что клинки были припаяны оловом и оказались сломаны в ножнах. Состоявшие на вооружении револьверы нескольких систем имели разный калибр, и имевшиеся патроны к ним не подходили [17]. О плохом обращении полицейских с оружием свидетельствовал гласный городской думы Н.И. Егоров, который сам неоднократно ремонтировал городскими шашки, утратившие клинки, и ему приходилось самому восстанавливать их из полосового железа [11, л. 249-250].

Таким образом, полиция городов Томской губернии во второй половине XIX – начале XX в. обеспечивала охрану общественного порядка, подчиняясь в своей деятельности губернской администрации, но получая финансирование из городских бюджетов. Центральные власти не предпринимали должных мер по обеспечению правовой поддержки городской полиции: не были утверждены штаты отдельных городских полицейских управлений в таких городах, как Барнаул и Бийск, не финансировались должности низших полицейских служащих.

Особенностью в работе городской полиции было то, что быстрый механический прирост населения создавал определенные трудности. Алтайский округ, территориально почти целиком входивший в состав Томской губернии, в начале XX в. оказался центром переселенческого движения, поскольку именно туда устремилось огромное число крестьян из европейской части России. Полиции было все труднее и труднее сдерживать рост преступности, а единственный способ сохранения контроля над оперативной обстановкой полицейские исправники видели лишь в увеличении числа городских. В то же время по ряду причин, таких как низкий профессиональный уровень полицейских и

недостаточный контроль со стороны МВД и губернских учреждений [23, с. 19], деятельность полиции по охране общественного порядка оказывалась не-

эффективной, что не способствовало успешной реализации ею правоохранительной функции государства в целом.

Литература

1. Алтай. Историко-статистический сборник по вопросам экономического и гражданского развития Алтайского горного округа. Томск, 1890.
2. Анохин Ю.В. Теория государства и права: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2016.
3. Антропов В.М. Правовое регулирование применения оружия полицией и жандармерией Российской империи в конце XIX – начале XX вв. // Алтайский юридический вестник. 2016. № 1(13). С. 7-11.
4. Вестник полиции. 1913. 8 ноября. № 45.
5. ГААК (Государственный архив Алтайского края). Ф. 3. Оп. 1. Д. 83.
6. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 237.
7. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 450. Л. 85.
8. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 5.
9. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 6.
10. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 11. Л. 192-197.
11. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 15.
12. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 16. Л. 166-167 об.
13. ГААК. Ф. 51. Оп. 2. Д. 98. Л. 6.
14. ГААК. Ф. 170. Оп. 1. Д. 2. Л. 9 об.
15. ГААК. Ф. 170. Оп. 1. Д. 886. Л. 67.
16. ГААК. Ф. 175. Оп. 1. Д. 10. Л. 154-158 об.
17. ГААК. Ф. 175. Оп. 1. Д. 11. Л. 70-73 об.
18. ГААК. Ф. 175. Оп. 1. Д. 30. Л. 443-443 об.
19. Москвитин Ю.Н. Полиция Томской губернии в 1867-1917 гг. (устройство, численность и материальное обеспечение служащих): монография. Барнаул: БЮИ МВД России, 2006.
20. Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 // Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site1/folder_page/006/825/520/Prikaz_849-GUOOOP.doc (дата обращения: 17.03.2016).
21. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
22. Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XLII. № 44681.
23. Старцев А.В., Антропов В.М. Соблюдение служебной дисциплины и законности при исполнении служебных обязанностей чинами полиции Томской губернии в конце XIX – начале XX вв.: по материалам Бийского округа (уезда) // Алтайский юридический вестник. 2015. № 3(11). С. 15-20
24. Шипицин А.Н. Городское хозяйство Томска // Город Томск. Томск, 1912.

УДК 342(516)

И.А. Поликарпов, канд. ист. наук

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: ivanpolikarpoff@mail.ru

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБРАЗОВАНИЯ ВОСТОЧНО-ТУРКЕСТАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В 1944-1949 ГГ.

В статье рассматривается образование непризнанной Восточно-Туркестанской Республики на северо-западе Китая в середине XX в. Выделяются предпосылки становления и развития независимого государства. Особое внимание уделяется проводимым реформам в политической и социально-экономической сферах.

Ключевые слова: национально-освободительное движение, непризнанное государство, Китай, Синьцзян, Восточно-Туркестанская Республика.

I.A. Polikarpov, Ph.D. (Candidate of Historical Sciences)

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: ivanpolikarpoff@mail.ru



LEGAL BASIS FOR THE FORMATION OF THE EASTERN TURKESTAN REPUBLIC IN 1944-1949

The article deals with the formation of the unrecognized Eastern Turkestan Republic in the northwest of China in the middle XXth century. There is a background of formation and development of the independent state. Particular attention is paid to the reforms in the political and socio-economic sphere.

Key words: national liberation movement, unrecognized state, China, Sinkiang, the Eastern Turkestan Republic.

Национально-освободительное движение коренных народов Синьцзяна в 1944 г. было вызвано целым рядом как объективных, так и субъективных причин, в числе которых было практически полное прекращение торгово-экономических отношений с СССР, увеличение налогов и сборов, а также продолжение политики национального угнетения местного населения, оскорбительного отношения к их культуре, обычаям и религиозным воззрениям со стороны китайского руководства. Вместе с тем значительную роль в создании Восточно-Туркестанской Республики (ВТР) сыграли советские спецслужбы [4]. С точки зрения международного права их деятельность на территории суверенного государства может рассматриваться по крайней мере как сомнительная. В то же время эти события необходимо оценивать с обязательным учетом сложившегося на тот момент международного положения СССР и защиты советским руководством национальных интересов своего государства, которым совершенно очевидно угро-

жала деятельность губернатора Синьцзяна генерала Шен Шицая.

Результатом победы восставших в городе Кульдже стало создание 15 ноября 1944 г. Восточно-Туркестанской Республики. Руководство взял на себя духовный лидер повстанцев Алихан Шакирходжаев [6, с. 89]. Временное правительство ВТР представляли 18 человек разных национальностей, проживающих в Синьцзяне: уйгуры, дунгане, казахи, русские, татары и др.

Структура Временного правительства непризнанного государства выглядела следующим образом: председатель правительства и его заместитель, государственная ревизионная комиссия и Национальный комитет ВТР, а также Верховный суд. В свою очередь, Национальный комитет был поделен на Духовное управление мусульман Восточного Туркестана и шесть департаментов: внутренних дел, военных дел, просвещения, финансов, здравоохранения и департамент скотоводства, ирригации

и земледелия. Административно-территориальное управление Восточно-Туркестанской Республикой, в соответствии с которым строилась система местных органов власти, обуславливалось, прежде всего, политическими и национальными факторами и осуществлялось по следующим ступеням: Национальный комитет республики, Окружное управление и Уездное управление.

Временное правительство республики 5 января 1945 г. разработало проект своей программы, положения которой с целью борьбы за независимость должны были объединить все национальности и социальные группы, проживавшие на территории провинции. Данная программа в форме декларации, включавшая девять пунктов, была опубликована 8 января 1945 г. в газете «Независимый Восточный Туркестан» [5, с. 172]. Ее положения определяли необходимость решения ряда задач, среди которых предлагалось на основе равноправия создать свободную и независимую республику.

В целях защиты государства и сохранения мира в декларации много внимания уделялось созданию боеспособной и профессиональной армии из представителей различных национальностей, содействию всестороннему развитию экономики молодого государства, в т.ч. промышленности, сельского хозяйства, внешней и внутренней торговли. В программе нашло отражение развитие и социальной сферы: сохранение культуры, развитие просвещения и здравоохранения, а также повышение благосостояния населения ВТР. Кроме того, в связи с тем, что большинство населения республики исповедовало ислам, предполагалось поддерживать мусульманство и наряду с этим предоставить свободу и защиту другим религиям.

Отдельным пунктом в декларации был обозначен приоритетный вектор внешней политики, который был ориентирован на поддержание дружбы со всеми демократическими государствами мира, особенно с СССР. В то же время не исключалась возможность установления экономических и политических отношений с китайским правительством.

В результате декларативная программа развития вновь образовавшейся республики нашла отклик практически у всего населения многонациональной провинции и помогла собрать разрозненные партизанские отряды на территории северной части Синьцзяна. В тексте программы, выдвинутой Временным правительством Восточно-Туркестанской Республики, прослеживался ярко выраженный националистический характер и призывы к безусловной независимости от китайского государства.

После опубликования программы руководство республики приступило к осуществлению на прак-

тике ее социальных, экономических и политических пунктов. В первую очередь были возобновлены утраченные торгово-экономические связи с СССР, в связи с чем создавались и начинали функционировать хозяйственные органы, что в результате повлекло за собой определенный экономический подъем на освобожденных территориях Синьцзяна и улучшение уровня жизни населения в целом. В республиканских учреждениях все делопроизводство стало вновь вестись на уйгурском языке.

На освобожденных территориях провинции Синьцзян в границах непризнанной ВТР стала налаживаться новая жизнь. Однако наряду с государственным строительством правительство ВТР силами сформированной Национально-освободительной армии продолжало вести постоянные боевые действия против регулярной китайской армии.

Активные боевые действия, а главное очевидная перспектива продолжения войны сделали важнейшей и наиболее насущной задачей руководства ВТР формирование регулярной армии. Нет сомнения в том, что решение этой задачи осуществлялось при помощи и непосредственном участии советской стороны.

На первоначальном этапе внимание уделялось созданию народно-освободительных отрядов повстанцев, и в итоге после объявленной мобилизации численность этих отрядов достигла 13 тыс. человек [8, с. 54-56]. Уже в начале февраля 1945 г. правительством республики было принято решение о создании регулярной армии ВТР, а также закон о всеобщей воинской повинности. Этому способствовало, очевидно, то, что повстанцы одержали ряд значительных побед и захватили большое количество трофейного оружия. Все это позволило увеличить командный и рядовой состав вооруженных сил Восточно-Туркестанской Республики, повысить их военную подготовку, улучшить техническое оснащение. Официальным днем создания регулярной армии ВТР считается 8 февраля 1945 г., когда был обнародован соответствующий указ Временного правительства.

Изначально национально-освободительная армия республики состояла из шести полков, каждый включал от 1,5 тыс. до 2,5 тыс. человек, и была вооружена в основном захваченным у китайских войск оружием и боеприпасами. Однако при военно-технической поддержке Советского Союза в армии ВТР начали появляться моторизованные части, минометные дивизионы, пулеметные эскадроны и даже авиация. В этот период численность Национальной армии республики достигла 14 тыс. человек. В дальнейшем она постоянно возрастала [1, с. 63].

В то время как отряды повстанческой армии завершали освобождение трех северных округов (Илийского, Тарбагатайского и Алтайского) от остатков китайских войск, Временное правительство республики продолжало активную реализацию намеченного курса. На заседании национального собрания в декабре 1945 г. был выбран новый состав Временного правительства ВТР в количестве 17 человек, которые, как и прежде, представляли разные национальности, проживающие на территории Синьцзяна. Если новый состав правительства в отношении персоналий практически не изменился, то его структура стала другой. Часть исполнительных органов была упразднена, в то же время были введены новые институты власти. Департаменты были реформированы в министерства, к которым добавилось Министерство внешних дел, юстиции, агитации и пропаганды. Кроме того, в отдельные структуры были выделены Центральный административный комитет, Управление по делам религий, а также учрежден Илийский госбанк [5, с. 205]. Административно-территориальное управление республики осталось прежним.

Стремясь расширить свое влияние на население провинции, руководство республики подготовило и опубликовало декларацию, которая содержала положения программы дальнейших мероприятий в ВТР. Сохраняя в качестве основы пункты январской декларации, этот документ предусматривал решение следующих задач: «1. Окончательно уничтожить реакционный режим гоминьдана в Синьцзяне. 2. Установить государственный строй на демократической основе. 3. Военная сила принадлежит народу. 4. Установить равенство для всех национальностей. 5. Объявить свободу религий. 6. Учредить выборы правительственных чиновников народом. 7. Установить дружественные отношения с Советским Союзом. 8. Развивать просвещение и культуру. 9. Ввести в качестве государственного языка уйгурский язык» [5, с. 206].

Особенностью новой программы стало более четкое прослеживание демократической линии Временного правительства независимой республики. На первый план выходят такие общедемократические ценности, как самоуправление ради общего блага и удовлетворения общих интересов, формально-юридическое равноправие граждан и их равная возможность участия в политической жизни республики, честные и состязательные выборы власти.

В результате на основе всеобщего и равного избирательного права на территории ВТР были проведены выборы в органы местного самоуправления на уездном и окружном уровнях. Развитие системы

органов местного самоуправления стало серьезным шагом к укреплению государственности.

Создание Верховного суда, а также судебных органов на местах полностью сломало и уничтожило утратившую к этому времени свою дееспособность старую судебную систему.

Необходимо отметить, что большое значение руководство ВТР придавало социальным нуждам населения. Прежде всего подверглась реформированию система образования вновь созданного государства как один из составляющих элементов развитого общества. Сайфутдин Азизов, возглавлявший Департамент просвещения, совместно с коллегами разработал постановление об обязательном всеобщем начальном образовании, которое было в кратчайшие сроки рассмотрено и принято правительством республики. На особом контроле у руководства ВТР находились беспризорные дети, которые направлялись в школы-интернаты. Существенным шагом в сторону борьбы с безграмотностью стало бесплатное для всех слоев населения начальное и среднее образование. В это время широкое распространение начали получать национальные школы, где, помимо государственного – уйгурского – языка, преподавался и родной язык обучаемых там детей. В 1945-1946 учебном году только в Илийском округе работало «319 школ с 35516 учащимися, в т.ч. казахских – 159, уйгурских – 103, монгольских – 15, русских – 16, сибирских – 12, дунганских – 7, киргизских – 10, узбекских – 12, татарских – 1, китайских – 3» [5, с. 212]. В основном учебники, учебные пособия и художественная литература для школ республики привозились из СССР. Вместе с тем с развитием книгопечатания в Восточно-Туркестанской Республике учебники в библиотеки и школы начали поставлять местные типографии.

Однако следует признать, что многие прогрессивные реформы остались не реализованными прежде всего из-за нехватки материальных средств. Кроме того, сами мероприятия по реализации намеченного курса проходили неравномерно. Так, например, в крупных городах созданной республики открывались театры, кинотеатры, библиотеки, а в сельской местности, где проживала основная часть жителей провинции, подавляющее большинство населения было безграмотным и продолжало оставаться за чертой бедности.

Затронули реформы и имеющуюся систему здравоохранения. С целью улучшения здоровья населения на территории ВТР начали открывать медпункты, больницы, поликлиники и роддома. Активно велась борьба со всевозможными болезнями и эпидемиями, которые уносили тысячи жизней, в

связи с этим вошло в практику массовое проведение вакцинации местного населения. В то же время данные мероприятия в основном проводились в крупных районных центрах и городах. Основной проблемой здравоохранения оставалась нехватка квалифицированных медицинских работников, а также отсутствие материальных средств для их подготовки и закупки необходимых медикаментов в требуемом количестве.

Временное правительство Восточно-Туркестанской Республики сократило до восьми часов рабочий день для отдельных категорий граждан. Также правительством предпринимались отдельные меры по поднятию заработной платы до уровня прожиточного минимума, но это не всегда получалось из-за нехватки материальных средств.

Широкое распространение в республике получила коррупция среди чиновников различного уровня. Меры по ее противодействию, к сожалению, не имели должного успеха. На местном уровне власть в свои руки вновь захватила феодальная верхушка и буржуазия, и очень часто на деле выделенные денежные средства шли не по назначению или расхищались.

22 апреля 1945 г. председатель Временного правительства Восточно-Туркестанской Республики Алихан Шакирходжаев направил официальное письмо Иосифу Сталину «С выражением надежды

на помощь и поддержку Советским Союзом народов Восточного Туркестана в их борьбе против колонизаторов» [2]. 11 мая того же года письмо Шакирходжаева было повторно отправлено в Советский Союз с заголовком «О поддержке СССР народов Восточного Туркестана» [2]. В то же время в Государственном архиве Российской Федерации сохранилось письмо генерал-майора НКВД А.И. Егнорова на имя Л.П. Берии, в котором генерал призывает советское руководство принять все меры для ускорения похода на юг провинции Синьцзян и оказать военную помощь партизанским отрядам, чтобы подчинить данный округ Временному правительству ВТР [3], но советским руководством было принято решение о прекращении боевых действий. Надо полагать, это решение стало следствием меняющейся международной обстановки, связанной с разгромом нацистской Германии и подготовкой вступления СССР в войну с милитаристской Японией. Подписав договор о дружбе и взаимопомощи с Китаем [7, с. 129], Советский Союз предпринял все необходимые меры по прекращению всех видов помощи и ликвидации Восточно-Туркестанской Республики. После окончательной победы коммунистической партии Китая было сформировано новое правительство провинции Синьцзян, а национальная армия ВТР была преобразована в 5-й корпус Народно-освободительной армии Китая [8, с. 118].

Литература

1. Бармин В.А. Синьцзян в советско-китайских отношениях 1941-1949 гг.: монография. Барнаул, 1999. 200 с.
2. ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации). Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 95. Л. 393-394.
3. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 96. Л. 325-327.
4. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 105. Л. 337.
5. Кутлуков М. Национально-освободительное движение 1944-1949 гг. в Синьцзяне как составная часть народно-демократической революции Китая. Ташкент, 1963. 428 с.
6. Поликарпов И.А. Политика Советского Союза в отношении национального движения коренных народов Синьцзяна в 30-40-х гг. XX века. Барнаул, 2012. 208 с.
7. Системная история международных отношений / под ред. А.Д. Богатурова. М., 2010. 520 с.
8. Таипов З.Т. В борьбе за свободу. М., 1974. 147 с.

УДК 351.74:343.341.1(094)

С.П. Шатилов, канд. юрид. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: shatilov_sp@mail.ru

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С ПОЛИТИЧЕСКИМ БАНДИТИЗМОМ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

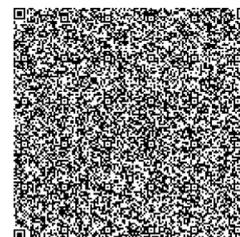
В статье на основе архивных материалов дается историко-правовой анализ деятельности правоохранительных органов по борьбе с политическим бандитизмом в годы Великой Отечественной войны.

Ключевые слова: бандитизм, бандформирования, НКВД, диверсионная деятельность.

S.P. Shatilov, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: shatilov_sp@mail.ru



LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES IN FIGHTING POLITICAL BANDITRY DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR

There is a historical and legal analysis of law enforcement activities in fighting political banditry during the Great Patriotic War. It is based on archival material.

Key words: banditry, bandit groups, NKVD, sabotage activity.

В годы войны география бандитизма была такова, что на западе страны, в частности в Прибалтике, Украине и Белоруссии, действовали бандформирования, основной целью которых была борьба против советской власти после присоединения этих областей к СССР. На Северном Кавказе действовали различные бандитские формирования, одни из них также боролись с советской властью в основном по причине депортации коренных народов в другие регионы страны, другие занимались грабежами и разбоями. В остальных регионах действовало большое количество мелких групп уголовной направленности.

В начальный период войны уровень бандитизма в масштабах страны увеличивался. Так, на 1 июля 1941 г. на учете состояло 196 банд с численностью 971 чел. [4, л. 11], на 1 января 1943 г. на учете в НКВД СССР состояли 639 банды с численностью 5193 чел. Однако уже на 1 января 1944 г. бандформирований было 438, в состав которых входило 2150 чел. [4, л. 80]. В этот период в таких западных регионах СССР, как Украина, Белоруссия, Север-

ный Кавказ, широкое распространение получил политический бандитизм [6, с. 156].

В начале войны правоохранительные органы еще не имели необходимого опыта по борьбе с бандитизмом в чрезвычайных условиях, поэтому во многих регионах страны сложилось очень тяжелое положение.

В 1942 г. на территории крупных городов Средней Азии (Алма-Аты, Ташкента, Чимкента и др.) количество бандформирований увеличилось, бандиты совершали тяжкие преступления – грабежи, разбой, убийства. В связи с этим НКВД СССР направил в Ташкент бригаду Главного управления милиции, которая ликвидировала ряд крупных банд. В частности, была пресечена преступная деятельность банды в количестве 48 человек, совершившей более 100 тяжких преступлений. Результатом работы бригады стало привлечение к уголовной ответственности нескольких тысяч человек. Военными трибуналами к смертной казни было привлечено 76 чел. [7, с. 106].

Аналогичные операции проводились и в других регионах страны. Так, в Макушинском районе Курганской области в ноябре 1943 г. была арестована группа преступников в составе 10 человек, у которых при аресте было изъято 6 единиц огнестрельного оружия, боеприпасы, 10 лошадей, поддельные штампы, печати [2, с. 32]. В Чкаловской области 27 октября 1943 г. была задержана бандитская группировка, которой 24 октября 1943 г. было совершено вооруженное ограбление квартиры, а в день задержания – уличное вооруженное ограбление.

В Курганской области 31 октября 1943 г. на территории Куртамышского района была ликвидирована бандитская группировка, состоящая из дезертиров и лиц, уклоняющихся от службы в Красной Армии. Группировка занималась грабежами и хищением колхозной собственности [3, л. 200].

На освобожденной в 1944 г. от немецких оккупантов территории Украины, Белоруссии, Прибалтики активно противодействовали стабилизации обстановки такие вооруженные националистические отряды: «Организация украинских националистов», «Украинская повстанческая армия», «Украинская народно-революционная армия», «Айзсарги» («Охранники»), «Омакайтсе» («Самозащита») и др.

Тактика действий бандформирований в основном сводилась к внезапным нападениям из засад на воинские колонны, мелкие группы военнослужащих, на обозы с вооружением, боеприпасами и продовольствием, руководителей партийных и советских органов власти, активистов из числа местного населения. Нередко производились нападения на командный состав Красной Армии. Так, например, 29 февраля 1944 г. националистическими группами «Олег» и «Черноморец» было совершено нападение на командующего 1-м Украинским фронтом генерала армии Н.В. Ватутина [4, л. 188].

В связи с активными действиями бандформирований в освобожденных районах Приказом НКВД СССР от 16 августа 1944 г. № 1/00189 командирам соединений предписывалось перейти к активным действиям по борьбе с политическим бандитизмом. Этим приказом перед дивизиями ставились следующие задачи: ликвидация бандгрупп на указанных участках во взаимодействии с органами НКВД; содействие укреплению советских и партийных органов по местам дислокации и в ходе мобилизации; установление порядка, строгого режима и общественной безопасности в населенных пунктах дислокации гарнизонов; задержание и передача в военные комиссариаты мужского населения призывного возраста (18-35 лет), не имеющего отсрочки [1, с. 110].

Во исполнение приказа только с 15 по 30 ноября 1944 г. в западных областях Украины было проведено 656 чекистско-войсковых операций. В результате проведенных операций был убит 4101 бан-

дит, 3732 чел. задержаны, из них 165 дезертиров, 1467 чел., уклоняющихся от призыва в Красную Армию [4, л. 128].

К концу 1944 г. в системе НКВД СССР был уже накоплен немалый опыт деятельности по борьбе с политическим бандитизмом. В центральном аппарате НКВД он обобщался, и соответствующие рекомендации рассылались на места в качестве инструкции к действию, но т.к. данные нормы носили рекомендательный характер, руководством правоохранительных органов на местах они дополнялись с учетом местной специфики (национальной, территориальной и т.д.).

Так, начальником внутренних войск НКВД Северо-Кавказского округа был утвержден циркуляр «Об организации чекистско-войсковых операций, тактике боевых действий по ликвидации бандитизма в горных условиях». По сути своей, документ являлся методическими рекомендациями по борьбе с бандитизмом в горной местности. В циркуляре был дан полный перечень неблагоприятных условий (погодных, рельефа местности), затрудняющих разведывательную деятельность, наблюдение, передвижение войск НКВД. Особое внимание было уделено причинам, затрудняющим радиосвязь в горной местности, давалась рекомендация о необходимости изучения особенностей прохождения радиоволн в дневное и ночное время до проведения операций по выявлению и уничтожению бандитов. Обращалось внимание на то, что бандиты, в отличие от военнослужащих войск НКВД, хорошо знали местность и что им могли оказывать содействие их родственники и знакомые.

В документе достаточно подробно давался анализ тактики действий бандитских формирований. Указывалось, что в первые три месяца после освобождения территории от немецкой оккупации тактика диверсионной деятельности бандитов состояла в том, что на начальном этапе проводилась подготовительная работа, а именно: подготовка рубежей обороны; организация охраны, засад и разведывательной деятельности; вербовка агентов из числа местных жителей. После создания необходимых условий они могли вступать в открытые вооруженные столкновения с частями Красной Армии и войсками НКВД, но при благоприятных условиях. Если силы были не равны, могли использовать засады при вхождении подразделений НКВД в ущелья. В случае явного превосходства противника они уклонялись от боя с дальнейшим рассредоточением [8, с. 83-85].

Зная тактику бандитских формирований, старшими оперативными начальниками боевых участков и войсковыми командирами разрабатывались подробные планы мероприятий, в которых устанавливались формы и методы борьбы с политическим бандитизмом на Северном Кавказе.

В планах предусматривались такие мероприятия, как захват «языка», получение от него данных о местах укрытия банд, их составе, путях передвижения в горах; привлечение проводников и «добровольных помощников» для разного рода агентурных комбинаций. Особое внимание при этом обращалось на то, чтобы путем тщательной маскировки скрыть от бандитов цель операции и продвижение войск. Поиск бандитов осуществлялся выделяемыми от подразделений войск НКВД разведывательно-поисковыми группами по 10-25 человек каждая. Для окружения районов предполагаемого нахождения банд войсками применялись в сочетании различные виды нарядов: засады, заслоны, секреты, наблюдательные посты, которыми перехватывались все выходы из кольца. Участок боевых действий разбивался на батальонные, ротные и взводные боевые районы, в каждом из которых для уничтожения и задержания прорвавшихся бандитов находился резерв.

При обнаружении бандитов предписывалось подпускать их на близкое расстояние и открывать по ним огонь без предупреждения при полной уверенности в поражении. При любом развитии событий все виды нарядов войск НКВД были ориентированы на физическое уничтожение бандитов с захватом некоторых из них в качестве «языков» живыми. При частях, подразделениях и разведывательных группах имелись оперативные работники для ведения «разведывательных допросов» задержанных бандитов и лиц, уклонившихся от принудительного переселения [5, с. 107-108].

В западных районах страны (Прибалтике, Украине, Белоруссии) использовались иные формы и методы борьбы с политическим бандитизмом. Так,

в соответствии с совместным Приказом НКВД и НКГБ СССР от 16 декабря 1944 г. № 00489/001526 «В целях лучшей организации и дальнейшего усиления агентурно-оперативной работы органов НКГБ-НКВД Литовской ССР» территория Литовской ССР была разбита на 9 оперативных секторов.

В зависимости от активности бандформирований каждый сектор включал в себя один или несколько уездов. В целях организации и проведения совместных операций и контроля за служебно-боевой деятельностью войск назначались старшие войсковые начальники.

Непосредственными начальниками оперсекторов являлись офицеры госбезопасности и НКВД. За каждым сектором закреплялось необходимое количество войск. Как правило, границы оперативного сектора совпадали с границами районов действий бандгрупп. Одним из наиболее распространенных методов борьбы с политическим бандитизмом (по причине его эффективности) было блокирование районов с наибольшим количеством бандформирований.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что борьба с политическим бандитизмом в годы Великой Отечественной войны велась широкомасштабно при использовании различных форм и методов, т.к. он представлял собой чрезвычайно опасный вид уголовного преступления. В результате бандитских действий страдали не только отдельные лица, но зачастую дезорганизовывалась деятельность Красной Армии, органов местной власти. Необходимость борьбы с политическим бандитизмом определялась еще и тем, что ее успех напрямую связывался населением с надежностью, силой государственной власти на местах.

Литература

1. Бугаев В.Н. Внутренние войска НКВД-МВД СССР в борьбе с националистическим подпольем и бандитизмом на территории Прибалтики (1944-1953 гг.) // Вестник Екатеринбургского института. 2013. № 2 (22). С. 110.
2. Глушаченко С.Б., Шатилов С.П. Борьба органов милиции с преступлениями, посягающими на ослабление боеспособности Красной Армии, в годы Великой Отечественной войны // История государства и права. 2008. № 12.
3. Государственный архив общественно-политической документации Курганской области. Ф. 166. Оп. 1. Д. 162. Л. 200.
4. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 9487. Оп. 1. Д. 63.
5. Епифанов А.Е, Павленко Е.М. Из опыта борьбы с «политическим бандитизмом» на Северном Кавказе в период Великой Отечественной войны и в первые послевоенные годы // Вестник Дагестанского государственного университета. 2015. Т. 30. Вып. 4.
6. Кузнецова О.А., Нестеров С.В. Исторические аспекты появления и развития уголовной ответственности за бандитизм в России // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 12 (140).
7. Невский С.А. Органы внутренних дел в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг. // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2015. № 4 (36). С. 105-111.
8. Рябченко А.Г. Органы внутренних дел Краснодарского края в период Великой Отечественной войны (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2000.

Государственно-правовое регулирование общественных отношений

УДК 342.734

А.Е. Канакова

аспирант Алтайского государственного университета

E-mail: kananna@rambler.ru

СВОБОДА ТРУДА И ПРАВО НА ТРУД В КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОДЕРЖАНИЕ И СООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ КАТЕГОРИЙ

В статье представлена комплексная оценка конституционных положений «свобода труда» и «право на труд», проанализированы их сущность, содержание и значение, раскрыты отличительные признаки, а также обозначен ряд конкретных предложений, направленных на устранение неточностей в формулировках отдельных правовых норм российского законодательства.

Ключевые слова: свобода труда, право на труд, принципы, субъективные положения, соотношение, предложения.



А.Е. Kanakova

a postgraduate student of the Altai State University

E-mail: kananna@rambler.ru

FREEDOM OF LABOR AND RIGHT TO LABOR IN THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: CONTENT AND COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL CATEGORIES

The author gives the over-all appreciation of the constitutional categories «freedom of labor» and «right to labor», analyses their essence, determines the content and meaning, reveals the peculiarities of the given categories. The author made a special contribution to the research of the subject-matter by introducing a number of concrete proposals directed at removing some inaccuracies in the formulation of separate legal norms of the Russian legislation.

Key words: freedom of labor, right to labor, principle, co-relation, proposals.

В российской юридической доктрине укоренилось мнение о существовании в законодательстве Российской Федерации таких конституционных категорий, как свобода труда и право на труд. Несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации отсутствует прямое закрепление данных категорий, дискуссии о фактическом конституировании свободы труда и права на труд продолжаются. Анализ конституционных норм позволяет сделать вывод о том, что они закрепляют категории «свобода труда» и «право на труд». Однако это проходит не традиционным способом (прямое учреждение соответствующих категорий), а посредством изложения содержания данных конституционных положений без упоминания их наименования. Для аргументирования позиции об установлении конституционных положений о свободе труда и праве на труд необходимо проанализировать их сущность и содержание.

Смысл свободы заключается в отсутствии стеснений, ограничений субъекта в поведении и в беспрепятственной реализации предоставленной ему возможности. Но свобода не может быть абсолютной. Она проявляется в допущении делать все, что не наносит ущерб правам и свободам других физических, юридических лиц, а также общественной безопасности; ограничена принципами морали, нравственности, интересами всеобщего благосостояния.

Традиционно свободу разделяют на две части – позитивную и негативную [7, с. 37]. Позитивная свобода состоит из комплекса прав и свобод, обеспечивающих реализацию данных положений. То есть речь идет о свободе «для» чего-либо. Негативная составляющая свободы выражается в отсутствии ограничений и запретов в данной сфере ее реализации. То есть негативная свобода – это свобода «от» чего-либо (любого вмешательства, воздействия и т.д.).

Рассмотрение свободы труда в контексте указанной формулы позволяет заключить, что свобода труда в позитивном смысле выражается в возможности принятия человеком решения о трудовой занятости, о выборе по собственной инициативе определенного рода деятельности и профессии. Свобода труда в негативном значении предполагает четкий императив – запрет принудительного труда и недопущение дискриминации в сфере труда.

Некоторые российские исследователи сводят свободу труда только к одному из перечисленных элементов формулы [9, с. 266]. Однако подобные подходы не отражают всей полноты характеристик свободы труда.

Четырехэлементное содержание свободы труда находит подтверждение и в нормативных правовых актах Российской Федерации, в частности все

упомянутые ее элементы отражены в ст. 37 Конституции РФ. Первый элемент (возможность человека выбирать, заниматься какой-либо незапрещенной законом трудовой деятельностью или нет) отражается в положении ч. 1 ст. 37 Конституции РФ «Труд свободен». Второй элемент (возможность осуществления выбора по собственной инициативе определенного рода деятельности и профессии) обнаруживается в ч. 1 ст. 37 Конституции РФ: «Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию». Отсылка к третьему элементу содержания свободы труда (запрету дискриминации) закреплена в ч. 3 ст. 37 Конституции РФ («...без какой бы то ни было дискриминации...»). Четвертый элемент (запрет принудительного труда) находит прямое отражение в ч. 2 ст. 37 Конституции РФ («Принудительный труд запрещен»). Следовательно, рассмотрение свободы труда через единство позитивного и негативного содержания позволяет определить её как возможность индивида свободно, без принуждения и дискриминации принимать решение о форме реализации свободы труда, а также о роде деятельности и профессии при активной форме реализации свободы труда.

Помимо свободы труда, ст. 37 Конституции РФ содержит положение о праве на труд. В субъективном значении право человека – это вид и мера возможного поведения индивида, установленные нормами права. Но если категория «право индивида» имеет многовековую историю, то исследуемая категория «право на труд» является феноменом XIX в. [4, с. 795], до этого обособившись от свободы труда [4, с. 797-798] и преобразовавшись из своей первичной основы – «права на существование» [5, с. 78-87], «права на достойное существование» [8, с. 373-375]. В настоящее время юридически установленное право на труд представляет собой законодательно закрепляемую и гарантируемую государством меру допустимого поведения индивида, очерчивающую границы избранной человеком сферы деятельности и формы реализации своих способностей к трудовой деятельностью.

Ввиду отсутствия в Конституции РФ прямого закрепления категории «право на труд» определение её границ происходит посредством конституирования ее содержания. Основное содержание права на труд сформулировано в ст. 37 Конституции РФ. Оно включает право свободно распоряжаться своими способностями к труду (ч. 1 ст. 37), право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ч. 3 ст. 37), право на вознаграждение (ч. 3 ст. 37), право на защиту от безработицы (ч. 3 ст. 37), право на индивидуальные и коллективные трудовые

споры (ч. 4 ст. 37), право на забастовку (ч. 4 ст. 37) и право на отдых (ч. 4 ст. 37). Разумеется, в науке можно встретить иные варианты содержания права на труд [10, с. 21]. Однако альтернативные варианты трактовки, расширяющие или сужающие данное содержание, достаточно дискуссионны по сравнению с тем содержанием, которое официально провозглашено в ст. 37 Конституции РФ.

Закрепление рассматриваемых категорий («свобода труда» и «право на труд») в одной норме Конституции РФ порождает вопрос о соотношении данных конституционных положений, в частности, какое место в данном соотношении отводится закрепленному в ст. 2 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) праву на труд. В российской науке конституционного права существует мнение о том, что в разграничении свободы труда и права на труд нет необходимости. Между свободой и правом нет существенных различий, а само обособление свободы труда и права на труд является формальным [1, с. 643]. Одновременно имеет распространение и точка зрения, согласно которой свобода труда является более широким понятием, включающим и право на труд, который каждый свободно выбирает и на который свободно соглашается [6, с. 643]. Третья точка зрения диаметрально противоположна первым двум подходам: в содержание права на труд включается свобода труда (свободный выбор труда или свободное согласие на него), которой в таком случае соответствует обязанность государства предоставить человеку возможность осуществления свободного выбора в сфере труда [2, с. 9-10].

Анализ различных взглядов на соотношение свободы труда и права на труд позволяет выделить четвертую точку зрения, заключающуюся в обособлении данных понятий друг от друга, не исключая их тесной взаимосвязи и взаимовлияния. Свобода труда и право на труд представляют собой разные категории, но вместе с тем объединены требованием предоставления человеку свободы выбора в сфере трудовой деятельности. Однако нельзя пользоваться правом выбора сферы деятельности и профессии, если изначально не предоставлена свобода данного выбора. Поэтому можно говорить о том, что в данном случае свобода труда обеспечивает существование самого права на труд, а не является его антагонистом.

Дискуссионным остается вопрос о том, что «... основными принципами правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений признаются: свобода труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглаша-

ется, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности» (ст. 2 ТК РФ). Проведенный анализ соотношения конституционных положений «свобода труда» и «право на труд» позволяет утверждать, что формулировка данной нормы не совсем точна: ст. 2 ТК РФ подразумевает включение в свободу труда не права на труд со всеми иными трудовыми правами, составляющими его содержание, а элемента, выступающего связующим звеном между свободой труда и правом на труд – возможность совершения соответствующего выбора, право свободно выбирать. Таким образом, содержание ст. 2 ТК РФ порождает двусмысленность в понимании сущности и соотношении данных категорий. Необходимость согласования норм Конституции РФ и ТК РФ в сфере труда является важным компонентом стабильности всего законодательства, содержащего нормы трудового права. ТК РФ развивает и уточняет положения Основного Закона, следовательно, нормы ТК РФ не могут противоречить положениям Конституции РФ или скрытому смыслу конституционных положений, выявленному посредством анализа соответствующих норм. На этом основании можно сделать вывод, что положение ст. 2 ТК РФ подлежит существенной корректировке.

Для рассмотрения вопроса о ролевом назначении свободы труда и права на труд необходимо уточнить практическую значимость выделения сложной структуры данных конституционных категорий с четким обособлением свободы труда и права на труд, а также их содержания. В Конституции могут быть закреплены различные категории в сфере труда: свобода труда, право на труд, обе данные категории в определенном сочетании, в т.ч. и с включением обязанности трудиться. Данная вариативность в закреплении категорий в сфере труда вынуждает обращать внимание не столько на само наименование категории, сколько на то, какое значение используемой категории придает Конституция. Свобода труда и право на труд могут иметь значение принципов правового регулирования или значение субъективных свобод и прав. В зависимости от конституционно установленного значения категорий в сфере труда они могут иметь различное содержание и ролевое назначение.

Определение свободы труда и права на труд как своеобразных принципов правового регулирования трудовых отношений вытекает из правовой природы принципа как руководящего начала, очерчивающего направление, в котором должен двигаться законодатель и правоприменитель. При придании какому-либо из названных положений значения принципа правового регулирования требования к

участникам правоотношений исключаются, а последствия его реализации могут быть формальными. В отличие от закрепления положений о свободе труда и праве на труд в качестве принципов правового регулирования, конституционное закрепление свободы труда и права на труд в субъективном значении формально-юридически предполагает наличие корреспондирующих им положений у других субъектов правоотношений о ненарушении свободы труда, об обязанности государства обеспечивать занятость и достойные условия труда. В частности, если в содержание права на труд включено право на безопасные условия труда, то работодатель не может требовать от работника выполнения работы в иных условиях и обязан приложить все усилия для организации надлежащих условий труда.

Вместе с тем закрепление свободы труда и права на труд в качестве принципов правового регулирования допускает отсутствие в тексте Основного Закона положений, напрямую обеспечивающих их судебную защиту. Одновременно с этим обеспечение судебной защитой свободы труда и права на труд в значении субъективных положений представляет собой стандартное конституционное положение.

Различия исследуемых значений важны для уяснения сущности и форм проявления свободы труда и права на труд как ключевых категорий конституционного права. Основные положения в сфере труда закреплены в главе 2 Конституции РФ 1993 г., посвященной правам и свободам человека и гражданина, и имеют, соответственно, статус субъективных свобод и прав. Однако закрепляются в таком случае, как уже отмечалось выше, не категории «свобода труда» и «право на труд», а составные элементы данных категорий. Такой подход к конституированию данных категорий позволяет сделать вывод о том, что в обобщенном виде категории «свобода труда» и «право на труд» могут выступать исключительно как принципы правового регулирования, что влечет за собой отсутствие прямо обозначенной корреспондирующей категории и возможности обращения в суд для защиты именно данных положений. В то же время содержательные элементы свободы труда и права на труд предстают в Конституции РФ в статусе субъективных свобод и прав, что влечет за собой соответствующие последствия в виде наличия корреспондирующих положений и возможности защиты индивидом свобод и прав посредством судебных процедур (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ).

Основываясь на проведенном анализе различных точек зрения, норм Конституции РФ и иных нормативно-правовых актов, можно сделать ряд выводов. В Конституции РФ свобода труда и право

на труд учреждены посредством конституирования содержания данных категорий и представляют собой обособленные категории, которые вместе с тем связаны возможностью осуществления свободного выбора в сфере труда. Свобода труда, право на труд, а также конкретизирующие их субъективные права и свободы имеют разный статус. В частности, категории «свобода труда» и «право на труд» представлены в Конституции РФ исключительно как принципы правового регулирования, в то время как иные конституционные права и свободы в сфере труда являются субъективными положениями, которым присущи корреспондирующие права, обязанности у других физических и юридических лиц и которые подлежат судебной защите в установленном законом порядке.

Для устранения разночтений в понимании конституционной нормы, закрепляющей права и свободы в сфере труда, необходимо внести определенные изменения. Предложения по внесению изменений в ст. 37 Конституции РФ являются самыми логичными и действенными, т.к. конкретность и четкость конституционных норм позволила бы не создавать дополнительные уточняющие нормативные положения посредством принятия иных нормативных правовых актов. Однако невозможно не акцентировать внимания на словах В.В. Путина: «Как мы будем смотреть на стабильность конституционного строя, если будем менять сам текст? Я с трудом это себе представляю. Это можно делать, но крайне аккуратно и не спеша... Если будет ясно, что общество созрело для каких-то серьезных изменений в тексте, можно и на это пойти... но к этому нужно относиться очень осторожно» [3]. С данной позицией сложно не согласиться: постоянное внесение изменений в Основной Закон может сказаться на стабильности и авторитете Конституции РФ. В подобной ситуации необходимо обратиться к иным способам конкретизации и уточнения соответствующих положений и характеристик свободы труда и права на труд. Одним из действенных способов является толкование норм Конституции РФ: выявление скрытого смысла конституционных норм Конституционным Судом РФ и обобщение практики Верховным Судом РФ, но не по частным вопросам трудовой сферы, а с акцентом на сущностное понимание свободы труда, права на труд и иных прав и свобод, составляющих содержание исследуемых категорий. Также значительным шагом в совершенствовании законодательства, правоприменительной практики и увеличении эффективности существующих нормативных правовых актов может служить также конкретизация содержания правовых актов в части определения свободы труда и права на труд.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право Российской Федерации: в 2 т. М., 2006. Т 1.
2. Гвоздицких А.В. Право на труд людей с инвалидностью, международные стандарты и их реализация в России // Опыт и инновации в решении проблем трудоустройства людей с инвалидностью в городе Москве: сборник мат-лов научно-практической конференции / под ред. Н.И. Присецкой. М., 2006.
3. Закон стабильности // Российская газета. 08.11.2013. № 6228. URL: <http://www.rg.ru/2013/11/07/putin-site.html>.
4. Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: учебник: в 2 т.; т. 1: Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. М., 2009.
5. Лушников А.М. Право на существование как социально-правовая категория // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения. М., 2004.
6. Права человека / отв. ред Е.А. Лукашева. М., 2004.
7. Пресняков М.В., Куницина О.А. Конституционный принцип свободы: формы и виды реализации // Гражданин и право. 2012. № 8.
8. Соловьев В.С. Оправдание добра: Нравственная философия // Собрание сочинений Владимира Сергеевича Соловьева / под ред. и с прим. С.М. Соловьева и Э.Л. Радлова: в 10 т. СПб., 1914. Т. 8.
9. Утяшев М.М., Утяшева Л.М. Права человека в современной России. Уфа, 2003.
10. Ярошенко Д.Н. Право на труд в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

УДК 342.922

Н.А. Кандрина, канд. юрид. наук, доцент
Алтайский государственный университет
E-mail: nadezhda.candrina@yandex.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье рассматриваются некоторые теоретические аспекты и практика предоставления государственных и муниципальных услуг в странах Европы и Республике Казахстан с целью адаптации в современной России.

Ключевые слова: государственные услуги, муниципальные услуги, предоставление услуг, зарубежный опыт предоставления услуг, сервисное государство.

N.A. Kandrina, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Altai State University
E-mail: nadezhda.candrina@yandex.ru



INTERNATIONAL PRACTICES OF MUNICIPAL AND STATE SERVICES PROVISION IN THE CONTEXT OF TODAY'S RUSSIA

Some theoretical aspects and practice of municipal and state services provision in the countries of Europe and Kazakhstan are examined for the purposes of their adaptation in Russia.

Key words: state services, municipal services, provision of services, international practices of services provision, service state.

Происходящие в последнее десятилетие преобразования в системе российского государственного управления связываются с формированием института предоставления органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными организациями государственных и муниципальных услуг населению. Важнейшей целью дальнейшего совершенствования системы государственного управления является повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации [11]. Соответственно, продолжительная практика функционирования института предоставления государственных и муниципальных услуг в европейских государствах привлекает к себе внимание с целью возможной адаптации зарубежного опыта к реалиям современной России.

Понятия «публичные услуги», «государственные услуги», «муниципальные услуги», «социальные услуги» вошли в российскую действительность первоначально из зарубежной экономической науки и были обусловлены реформами системы государ-

ственного управления в европейских государствах в 90-х гг. прошлого столетия [17, с. 11].

В России о государственных услугах впервые было заявлено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 17 февраля 1998 г. [14]. В отличие от современного российского законодательства в нем отмечалось, что оказание государственных услуг является функцией государственных учреждений, а не органов власти; и эти государственные учреждения должны работать, как правило, на основе самокупаемости [14]. Продолжительное время термин «государственная услуга» существовал в статусе декларации и не влиял на правовое регулирование органов исполнительной власти. Формальную определенность он приобрел при определении приоритетных направлений административной реформы в 2003-2004 гг. как функция предоставления государственных организациями услуг гражданам и юридическим лицам [8].

Российскими исследователями отмечается важная особенность, характеризующая в целом институт предоставления государственных услуг как в

нашей стране, так и за рубежом. Например, Л.К. Терещенко отмечает, что «предоставление государственных услуг тесно связывается с государственной службой» [16, с. 16]. И это логично, т.к. государственные служащие, обеспечивая исполнение полномочий соответствующих государственных органов, непосредственно участвуют в предоставлении государственных услуг. В этой связи уже в 2002 г. в федеральной программе реформирования государственной службы было установлено, что одним из ожидаемых результатов является «достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг» [9].

В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон 2010 г.) [10], как и в законодательстве зарубежных стран, государственная услуга – это особая форма отношений физических и юридических лиц с государственными органами, в которых услуги предоставляют непосредственно государственные структуры [4, с. 56-59].

Однако определение самого понятия «государственная услуга», содержащегося в российском законодательстве, отличается от его определения, данного в зарубежных законодательных актах, на наш взгляд, не лучшим образом. Например, привлекательна законодательная практика Республики Казахстан по определению государственной услуги. Государственная услуга является одной из форм реализации отдельных государственных функций, осуществляемых в индивидуальном порядке по обращению услугополучателей и направленных на реализацию их прав, свобод и законных интересов, предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ [7]. Согласно же Федеральному закону 2010 г., государственная услуга является деятельностью по реализации функций федерального органа и органа исполнительной власти субъекта РФ, государственного внебюджетного фонда, а также органа местного самоуправления при осуществлении переданных государственных полномочий и осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органов, предоставляющих государственные услуги [10].

В первом случае государственная услуга трактуется в конституционно-правовом смысле как одна из форм реализации функций государства в целях реализации прав и свобод граждан (услугополучателей); во втором – в административно-правовом значении как деятельность по реализации функций государственного органа, а не государства. Подход

к определению государственной услуги, избранный российским законодателем, сужает её содержание как общественного блага, постоянное улучшение которого является целью современного государства.

Достоинством Закона Республики Казахстан от 15 апреля 2013 г. «О государственных услугах» и также его отличием от Федерального закона 2010 г. является закрепление понятия стандарта государственной услуги. «Стандарт государственной услуги – нормативный правовой акт, устанавливающий требования к оказанию государственной услуги, а также включающий характеристики процесса, формы, содержание и результат оказания государственной услуги» [7].

В Федеральном законе 2010 г. закреплено понятие стандарта предоставления государственной или муниципальной услуги, а не стандарта услуги. Упомянутое обстоятельство свидетельствует о фактическом отсутствии возможности услугополучателей предъявить требования к качеству самой услуги; обжалованы могут быть только процедуры предоставления государственных и муниципальных услуг, а не качество предоставленной услуги.

Положительной особенностью является также закрепление в законе Республики Казахстан инструментов привлечения общественности к принятию таких управленческих решений, как публичное обсуждение проектов стандартов государственных услуг, общественный мониторинг качества оказания государственных услуг [7].

Ряд исследователей, преимущественно в области менеджмента, связывают развитие института предоставления государственных и муниципальных услуг в России с моделью «сервисного государства», получившей свое становление за рубежом в странах англосаксонской правовой системы [5, с. 46; 6, с. 32-36].

В «сервисном государстве» существует развитое гражданское общество, и государство должно создавать условия для самореализации личности, оказывать услуги, удовлетворяющие потребности населения. Граждане, а не государство оказывают влияние на количество и содержание государственных услуг, а государственные органы должны изменять свою деятельность в соответствии с возникающими потребностями населения [6, с. 34]. По мнению специалистов, практика функционирования института государственных услуг, например в Великобритании, свидетельствует о том, что новые услуги вводятся с учетом интересов различных социальных групп, а не государственных органов [15, с. 60].

Таким образом, субъектами, предоставляющими государственные услуги в «сервисном государстве», являются все органы государства: и исполнительная, и законодательная власти.

Российской Федерации ближе другая модель предоставления государственных и муниципальных услуг, сформировавшаяся в Германии. Она основана на использовании понятия «государственное управление», включающего два вида определения: негативное – вмешательство и ограничения (Eingriffsverwaltung) и позитивное – предоставление публичных услуг (Leistungsverwaltung) [2, с. 6-7]. Кроме того, немецкий ученый-административист Эрнст Форстхофф отмечал, что государственное управление реализуется в публично-правовых и частноправовых формах, а выбор конкретной формы осуществляет субъект публичного управления в зависимости от различных обстоятельств [19, с. 35]. К примеру, обеспечение общественной безопасности и порядка в Германии не охватывается публичными услугами. Аналогичный механизм применяется и при осуществлении государственного управления органами исполнительной власти в России – деятельность по установлению различного рода вмешательств и ограничений реализуется посредством функций государственного органа, а предоставление услуг – это позитивная деятельность. Например, федеральный контроль обеспечения защиты государственной тайны осуществляется в рамках соответствующей функции ФСБ России [12], а лицензирование деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, является государственной услугой [13].

В целях эффективного функционирования в России института предоставления государственных и муниципальных услуг имеет значение опыт оказания услуг населению в зарубежных странах, в т.ч. посредством аутсорсинга. Российские исследователи так же, как и их иностранные коллеги, справедливо рассматривают передачу полномочий по оказанию государственных и муниципальных услуг негосударственным организациям как положительную тенденцию, направленную на сокращение или полное прекращение государственного (или муниципального) воздействия на определенные общественные отношения [1, с. 163; 4].

Наряду с положительными моментами зарубежная практика передачи функций по предоставлению государственных и муниципальных услуг в негосударственный сектор выявила определенные особенности. По мнению немецкого ученого В. Хельмута, модель предоставления муниципальных услуг в Германии, базирующаяся в основном на принципе субсидиарности, т.е. муниципальные образования осуществляют деятельность лишь по организации, регулированию и контролю (enabling-Rolle), в то

время как сами услуги оказывают организации негосударственного сектора, начинает приобретать возвратный характер. Со слов исследователя, тенденция возвращения полномочий по оказанию муниципальных услуг муниципальным образованиям и публичным организациям обусловлена рядом причин. Во-первых, внешние причины, вызванные политикой Евросоюза по либерализации рынка в услугах «общеекономического интереса», и создание единого европейского рынка. Решение поставленной задачи по силам только самим муниципальным образованиям, а не различным непубличным организациям [3, с. 75-79]. Во-вторых, сформировалось убеждение, что оказание услуг муниципальными образованиями, используя возможности собственного персонала, дает экономически выгодные и качественные результаты. Немецкий учёный отмечает, что оказание услуг самими муниципальными образованиями, с одной стороны, по своему «экономическому рационализму превосходит частный сектор или, во всяком случае, находится на таком же уровне», с другой стороны, приносит местному бюджету достаточные финансовые средства [3, с. 77]. В-третьих, согласно опросу, проведенному по заданию Союза предприятий городского хозяйства (VKU) в 2008 г. Институтом общественного мнения, граждане высказали публичным организациям больше доверия, чем частным [3, с. 77]. Примером доверия муниципальным, а не частным организациям являются и результаты референдума в Италии в июне 2011 г. – проект приватизации водоснабжения был отклонен подавляющим большинством населения [3, с. 78].

Таким образом, как свидетельствует практика оказания муниципальных услуг в Германии и других европейских государствах, аутсорсинг (передача полномочий по оказанию услуг непубличным организациям) нельзя рассматривать как обязательную и всегда эффективную модель в системе предоставления услуг населению. И как справедливо отмечает Л.К. Терещенко, основными критериями такой передачи полномочий должны являться «повышение эффективности реализации переданных функций, увеличение степени доступности и качества оказываемых услуг» [16, с. 22].

Соответственно, в Российской Федерации при передаче полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по предоставлению государственных и муниципальных услуг непубличным некоммерческим организациям необходимо руководствоваться системой установленных в законодательном порядке критериев, особенностями функционирования муниципального образования, субъекта Российской Федерации, а также, например, особенностями развития Евразий-

ского экономического союза, участником которого является Россия.

Внимание российских исследователей и практиков может привлечь опыт использования инновационных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в таких странах, как Австралия, Германия, Канада и др., направленный прежде всего на совершенствование качества предоставляемых услуг. Повышение качества предоставляемых услуг обусловлено в том числе созданием самостоятельных организаций предоставления услуг по принципу «одного окна»; изучением мнения населения по всему механизму предоставления услуг; необходимостью постоянного контроля деятельности государственных органов и органов местного самоуправления при разработке административных регламентов, информировании населения о принятых регламентах и предоставляемых услугах [18, с. 28].

Анализ деятельности специальных организаций предоставления услуг, например, в Австралии

(Centrelink), Германии (самостоятельные центры обслуживания населения в муниципалитетах), Канаде (Service Canada) и др. свидетельствует об адаптации их положительного опыта российским законодателем при регулировании правового статуса многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг [10]. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг действуют во всех 85 субъектах Российской Федерации. По данным Министерства экономического развития РФ, если в 2011 г. действовало 655 офисов многофункциональных центров, то в настоящее время по России открыто свыше 1 812 центров.

Таким образом, передовые достижения зарубежной теоретической мысли и законодательной практики, наработанные навыки в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг населению необходимо адаптировать к реалиям Российской Федерации в целях дальнейшего эффективного развития института услуг.

Литература

1. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: «Формула права», 2008.
2. Васильева А.Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
3. Вольманн Х. Социальные и публичные услуги на муниципальном уровне: от коммунального/государственного сектора к частному сектору и обратно // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9.
4. Карловская Е.А. Подходы к пониманию сущности сферы государственных услуг // Известия Сочинского гос. ун-та. 2011. № 2.
5. Коженко Я.В., Мамычев А.Ю. Сервисное государство: проблемы теории реализации // Власть. 2010. № 3.
6. Мартынова С.Э. Государственные и муниципальные услуги в рамках модели «сервисного государства»: объем и субъекты «сервиса» // Вестник ПАГС. 2011. № 3.
7. О государственных услугах: закон Республики Казахстан от 15.04.2013 № 88-V (ред. от 29.09.2014). URL: http://online.zakon.kz/document/doc_id/.
8. О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах: Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.
9. О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)»: Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 (ред. от 15.11.2004, с изм. от 12.12.2005) // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664; 2004. № 47. Ст. 4634.
10. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; 2015. № 10. Ст. 1393.
11. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
12. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны (зарегистрировано в Минюсте России 03.04.2015 № 36720): приказ ФСБ России от 05.03.2015 № 152. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
13. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению лицензирования деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (зарегистрировано в Минюсте России 30.05.2013 № 28594): приказ ФСБ России от 25.03.2013 № 157 // Российская газета. 2013. 14 июня.

14. Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 17.02.1998 // Российская газета. 1998. 24 февр.

15. Савранская О.А., Сивашева Н.М. Муниципальные функции и услуги: понятие, нормативно-правовое регулирование, основные требования к организации исполнения // Вопросы оптимизации предоставления муниципальных услуг с использованием информационно-коммуникационных технологий. М., 2010.

16. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10.

17. Тихомиров Ю.А. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Норма, 2007.

18. Холопов В.А. Сравнительный анализ инновационных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах // Российская юстиция. 2013. № 6.

19. Forsthoff E. Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttgart, 1959.

УДК 351.72:340.114.6

В.А. Коннов, канд. юрид. наук, доцент

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя;

И.Н. Царев

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ НА ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ (РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ)

В статье проведен анализ форм и направлений регионального международно-правового регулирования противодействия правонарушениям на финансовых рынках с учётом актуальных изменений как в национальных, так и в международных правовых актах.

Ключевые слова: международное экономическое право, институт антикризисных мер в международном экономическом праве, правонарушения на финансовых рынках, международные экономические организации.



V.A. Konnov, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Y. Kikot;

I.N. Tsarev

Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Y. Kikot

LEGAL ASPECTS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN COMBATING OFFENSES IN THE FINANCIAL MARKETS (REGIONAL LEVEL)

There is an analysis of regional and international cooperation in combating offenses in the financial markets in the European Union and the Eurasian Economic Union in the article.

Key words: International Economic Law, Institute of anti-crisis measures in International Economic Law, European Union, financial infringement, international economic organizations.

Международное сотрудничество по противодействию правонарушениям на финансовом рынке в рамках региональных интеграционных объединений, международных организаций, а также двустороннего взаимодействия в настоящее время развивается в большей степени в плоскости договорных обязательств, предусматривающих юридическое закрепление соответствующих мер. В частности, в рамках настоящей статьи мы сконцентрируем внимание на двух примерах такого регионального сотрудничества – в рамках Европейского союза (ЕС) и в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Финансовая составляющая интеграции государств – членов ЕС в настоящее время достигла та-

кого уровня, что взаимная зависимость рынков данных стран очень высока. Значительную роль в этом играет единое валютное пространство, единое регулирование в сфере организации биржевой торговли и торговли отдельными финансовыми активами, гармонизированные требования в сфере деятельности банков и других финансовых учреждений, а также механизмы поддержания финансовой стабильности. В таких условиях правонарушения в сфере функционирования финансовых рынков становятся угрозой существования всей финансовой системы. Данное обстоятельство было констатировано финансовыми властями ЕС уже на заре формирования единого рынка, в частности, единого валютного пространства, что вылилось в принятие в 2003 г.

Директивы о злоупотреблениях на рынках Market Abuse Directive (далее – MAD) [8], которая отнесла отдельные деяния, совершаемые участниками рынка, к категории незаконных финансовых махинаций. Целью Директивы являлось создание механизма единообразного регулирования инсайдерских сделок и предотвращения фактов манипулирования рынком. Однако Директива не охватила такие вопросы, как регулирование рынка товарных деривативов (производных финансовых инструментов), рынков структурированных финансовых продуктов. Также не предусматривалось специальных превентивных полномочий органов ЕС и государств-членов.

В условиях мирового финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. у представителей национальных финансовых властей государств-членов всего ЕС возникли предложения по реформированию отдельных положений MAD. В частности, особенно часто упоминалась необходимость включения в сферу действия наднациональных норм таких вопросов, как продажа без покрытия (биржевая «игра на понижение» за счет кредитования ценными бумагами) и использование кредитно-дефолтных свопов. Проблема усложнилась в кризисный период еще и исключительно юридической проблемой несоответствия размеров и характера санкций за использование инсайдерской торговли в законодательстве различных государств – членов ЕС [7, с. 88].

Реформирование законодательства Европейского союза в рассматриваемой сфере затронуло три основных направления:

- распространение действия законодательства ЕС на новые виды рынков и финансовых инструментов;
- реформирование механизмов надзора и принуждения в сторону ужесточения регулирования;
- сужение возможностей государств – членов ЕС самостоятельно осуществлять регулирование в сфере привлечения к ответственности за финансовые нарушения.

Разработка новаций растянулась на несколько лет, и только 4 февраля 2014 г. были окончательно одобрены и вступили в силу два новых документа, призванных обеспечить противодействие правонарушителям на финансовых рынках: Регламент об инсайдерских сделках и манипулировании рынком (далее – Регламент 596/2014) и Директива об уголовных наказаниях за ведение инсайдерской деятельности и манипулирование рынком (далее – Директива 2014/57/EU) [9, 10], которые заменили Директиву 2003/6/ЕС. Принципиально новый подход данных актов к регулированию рассматриваемых отношений сводится к тому, что это регулирование впервые стало комплексным, оно осуществля-

ется, с одной стороны, через систему юридической ответственности, к которой правоохранительные органы государств – членов ЕС привлекают нарушителей, с другой – через экономические, фискальные и административные предупредительные меры.

Рассмотрим основные положения новых правовых актов.

Директива 2014/57/EU закрепляет определение таких уголовных преступлений, как инсайдерские сделки, рекомендация или принуждение другого лица к участию в инсайдерских сделках, неправомерное разглашение финансовой информации, а также манипулирование рынком. В соответствии с документом указанные деяния должны рассматриваться государствами – членами ЕС как уголовные преступления, если они носят серьезный характер и были совершены умышленно. Злоупотребления считаются серьезными, если они оказали или были способны оказать существенное воздействие на стабильность финансового рынка, а также при высоком риске причинения ущерба его участникам. Другими обстоятельствами, которые обязывают государственные компетентные органы рассматривать деяния как серьезные нарушения и, соответственно, учитывать положения общеевропейских правовых актов, может стать совершение правонарушения в рамках деятельности преступной организации. Также на квалификацию должна повлиять неоднократность совершения одним и тем же лицом соответствующего деяния, а равно манипулятивные действия, совершаемые лицом, занятым или работающим в финансовом секторе или в надзорных или контролирующих органах.

Следует отметить, что ряд финансовых операций, которые связаны с мерами по обеспечению макроэкономической стабилизации, не подпадают под действие новых правовых актов. Фактически не должны рассматриваться в качестве уголовно наказуемых чрезвычайные меры, принятые в особых экстренных случаях, хотя бы они и подпадали под определения соответствующих деяний.

Директива 2014/57/EU предписывает государствам-членам устанавливать в национальном законодательстве уголовную ответственность за пособничество, подстрекательство к совершению неправомерных инсайдерских сделок, а также незаконное разглашение инсайдерской информации и манипулирование рынком. Кроме того, отдельное положение обязывает преследовать за покушение на совершение инсайдерских сделок в целях манипулирования рынком. Ответственность в соответствии с Директивой распространяется не только на физических, но и на юридических лиц. К ним должны применяться эффективные и соразмерные уголовные или административные санкции.

Важной новеллой законодательства ЕС в сфере противодействия неправомерным деяниям на финансовом рынке стало положение Директивы 2014/57/EU о требованиях к минимальному размеру наказания. Документ определяет, что государства-члены обеспечивают, чтобы за уголовные преступления, определенные в документе, национальным правом предусматривалась максимальная санкция на уровне не менее четырех лет лишения свободы за манипулирование рынком, инсайдерские сделки, а также за подстрекательство или побуждение другого человека к совершению преступления. Также Директива требует, чтобы национальным правом предусматривалась максимальная санкция в виде двух лет лишения свободы за незаконное разглашение инсайдерской информации. Что касается административных санкций, то наднациональным правом ЕС в настоящее время установлен весьма высокий размер штрафов для физических лиц. Наиболее строгое административное наказание – до 5 млн евро – определено за нарушения, связанные с инсайдерскими сделками и манипулированием рынком. Для остальных преступлений закрепляется максимальный размер штрафов в размере от 500 000 евро до 1 млн евро. Как видно, в Директиве учтены размеры возможных прибылей, получаемых нарушителями при манипулировании рынком, которые могут исчисляться миллионами евро от одной сделки. Вместе с тем, как следует из Директивы, государства в гражданско-правовом порядке имеют право расширять претензии к нарушителям путем подачи соответствующих исков. Таким образом, указанные выше цифры могут не быть окончательными в смысле претензий.

В отношении юридических лиц также предусматриваются эффективные соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные наказания, которые могут включать в себя такие санкции, как исключение из права на государственные пособия или помощь, временное или постоянное отстранение от выполнения коммерческой деятельности (запрет на отдельные виды деятельности), помещение под судебный надзор, судебная ликвидация, а также временное или постоянное закрытие учреждений, которые были использованы для совершения преступления.

Принятие в 2014 г. новых правовых актов по противодействию злоупотреблениям на финансовых рынках показывает, что финансовое антикризисное регулирование в Европейском союзе дополнилось новыми инструментами поддержания стабильности. Среди них выделим уголовную и административную ответственность участников рынка за преднамеренные действия, нацеленные на создание условий не-

обоснованного изменения цен финансовых инструментов. Таким образом, деятельность ЕС в сфере предупреждения финансово-экономических кризисов из плоскости чисто экономических мер, которые широко применялись до 2014 г., перешла в плоскость регулирования вопросов ответственности.

Международно-правовое регулирование сотрудничества в сфере противодействия правонарушениям на финансовых рынках в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в настоящее время находится на стадии становления, хотя начиная с момента создания организации (ранее – Евразийское экономическое сообщество, ЕврАзЭС) отдельные аспекты такого регулирования находили отражение в международных договорах и её внутренних актах.

В частности, Соглашение о сотрудничестве государств – членов Евразийского экономического сообщества на рынке ценных бумаг от 18.06.2004 (далее – Соглашение ЕврАзЭС 2004 г.) [5] в ст. 6 предусматривает, что сделки на межгосударственном рынке ценных бумаг осуществляются в соответствии с законодательством той стороны, на территории которой они совершаются. Данное положение, как представляется, в равной степени относится и к законным сделкам (операциям в широком смысле), и к незаконным. Следовательно, Соглашением 2004 г. предусматривается, что признание того или иного деяния правонарушением в данном сегменте финансового рынка осуществляется на основе законодательства каждого конкретного государства.

Более поздние соглашения также предусматривали данный вид сотрудничества в рамках организации. Так, ст. 3 Соглашения о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала в государствах – участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г. [4] (в настоящее время утратившего силу) закрепляла, что совместные действия государств-членов по обеспечению транспарентности деятельности участников финансового рынка направлены в том числе на гармонизацию национального законодательства в области раскрытия информации эмитентами, противодействия неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию на рынке ценных бумаг, гармонизацию требований к осуществлению деятельности рейтинговых агентств для предупреждения системных рисков.

В настоящее время основу сотрудничества государств – членов ЕАЭС в сфере противодействия правонарушениям на финансовых рынках составляет Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г. (далее – Договор ЕАЭС 2014 г.) [1]. Приложение № 17 к нему (Протокол по финансовым услу-

гам) разработано в соответствии со ст. 70 Договора и применяется к мерам государств-членов, затрагивающим торговлю финансовыми услугами, а также учреждение и деятельность поставщиков таких услуг. В пункте 25 данного документа указывается, что государства-члены гармонизируют требования по регулированию и надзору рынка ценных бумаг, руководствуясь в своих действиях наилучшей международной практикой и принципами Международной организации комиссий по ценным бумагам, Организации экономического сотрудничества и развития. Таким образом, предусматривается имплементационный порядок гармонизации с опорой на признанные международные нормы и стандарты в данной области. В договоре закрепляются основные направления гармонизации в рассматриваемой сфере:

- гармонизация положений национального законодательства государств-членов в части установления размера, порядка и условий применения санкций к участникам и профессиональным участникам рынка ценных бумаг за нарушения на финансовом рынке;

- гармонизация положений национального законодательства государств-членов в части требований по раскрытию информации эмитентами;

- гармонизация положений национального законодательства государств-членов в части противодействия неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию на рынке ценных бумаг;

- гармонизация положений национального законодательства государств-членов в части требований к осуществлению деятельности рейтинговых агентств в соответствии с принципами прозрачности, подотчетности и ответственности.

Нельзя не отметить, что в настоящее время регулирование финансовых рынков нормами ЕАЭС находится на стадии формирования. Указанные выше правовые акты представляют собой скорее «дорожные карты», декларации о намерениях, а не правовую основу реально действующих механизмов. Некоторые отечественные исследователи прямо указывают на декларативность данных положений, подчеркивая, что без целостного правового оформления мер по сближению, гармонизации законодательства, а также без создания международных органов по разрешению возникающих споров единое пространство финансовых рынков не сможет эффективно функционировать [2, с. 24-25]. Представляется, что такой же тезис следует отнести и к вопросам предупреждения и пресечения правонарушений на финансовых рынках. В настоящее время данная сфера сотрудничества с точки зрения правового регулирования в рамках ЕАЭС также находится на стадии формирования.

Вместе с тем в 2014 г. был сделан важный шаг в сторону конкретизации общих положений указанных выше правовых актов ЕАЭС. В частности, было заключено Соглашение об обмене информацией, в т.ч. конфиденциальной, в финансовой сфере в целях создания условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала [6]. Несмотря на то, что к моменту окончания подготовки настоящей статьи (октябрь 2015 г.) правовой акт не вступил в силу по причине недостаточного количества ратификаций, его применение в будущем способно существенно изменить параметры сотрудничества в сфере противодействия правонарушениям на финансовом рынке.

Важным этапом в формировании правовой базы сотрудничества Российской Федерации с государствами – членами ЕАЭС по вопросам противодействия правонарушениям на финансовых рынках должно стать Соглашение о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках государств – участников Единого экономического пространства, проект которого подготовлен в настоящее время Евразийской экономической комиссией и проходит период согласования [3]. Данный документ должен стать актом стратегического сотрудничества в рассматриваемой сфере и способствовать гармонизации не только общих требований национального законодательства государств-участников, установлению ответственности и повышению защищенности от финансовых рисков, но и более частных вопросов. В частности, в проекте указывается, что Соглашение определяет направления, порядок и сроки гармонизации законодательства в финансовой сфере, в т.ч. гармонизацию подходов к регулированию рисков в финансовой сфере в соответствии с международными стандартами. При этом в документе не закрепляются виды таких стандартов: будет ли гармонизация основываться на собственных стандартах ЕАЭС, которые, возможно, будут разработаны, или основой будут служить стандарты и рекомендации международных финансовых организаций. Учитывая, что все государства – члены Евразийского экономического союза в настоящее время присоединились или находятся в процессе присоединения к основным международным стандартам, обеспечивающим финансовую стабильность (Стандарты Базельского комитета при Банке международных расчетов, рекомендации Совета по финансовой стабильности (СФС), Международной организации комиссий по ценным бумагам), следует рассчитывать, что будущее соглашение станет инструментом единообразной реализации именно универсальных финансовых стандартов. Кроме того, Проектом предусматривается гармонизация таких аспектов

законодательства государств-членов в сфере рынка ценных бумаг, как порядок, условия и размеры административных санкций за нарушения профессиональными участниками порядка осуществления деятельности на финансовом рынке, единообразное определение видов (перечня) правонарушений на финансовом рынке. Достижение указанных целей в соответствии с документом планируется к 31 декабря 2019 г.

Исходя из текста проекта соглашения, можно констатировать, что гармонизация должна коснуться только административного законодательства в части ответственности за неправомерные действия на финансовом рынке. Данный проект в нынешнем виде не предусматривает сближения соответствующего уголовного законодательства, в частности, по вопросам ответственности за манипулирование рынком. Следовательно, в случае заключения соглашения и реализации его положений государства – члены ЕАЭС будут иметь в своем внутреннем законодательстве одинаковые составы административных правонарушений, одинаковые административные наказания за правонарушения профессиональных участников рынка, но ответственность за наиболее опасные для финансовой стабильности деяния не будет унифицирована. Это представляется не совсем логичным хотя бы потому, что часто в национальном праве предусматривается одновременно уголовное и административное преследование за одни и те же неправомерные деяния в сфере экономической деятельности, а их квалификация зависит от разных сопутствующих факторов (например, от величины ущерба). В этом смысле уголовная и административная ответственность связаны между собой. К примеру, российское законодательство предусматривает за такое деяние, как манипулирование рынком, и административную (ст. 15.30 КоАП РФ), и уголовную ответственность (ст. 185.3 УК РФ). Таким образом, предусмотренная проектом Соглаше-

ния о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках государств – участников Единого экономического пространства гармонизация только административных норм не соответствует общей логике построения системы ответственности за соответствующие деяния в национальном праве. Применительно к таким деяниям, как, к примеру, манипулирование рынком, уголовная ответственность выступает способом ужесточения последствий за административно наказуемое деяние, если оно приобретает большую общественную опасность. Подобная логика, по нашему мнению, должна прослеживаться и в процессах гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере противодействия правонарушениям на финансовых рынках.

В связи с этим полагаем, что государствам – членам ЕАЭС следует пойти по пути, избранному в рамках аналогичного регулирования Европейским союзом, и гармонизировать не только вопросы привлечения к административной ответственности за неправомерные деяния на финансовых рынках, но и вопросы привлечения к уголовной ответственности.

Подводя итог обзору и анализу вопросов регионального международно-правового обеспечения противодействия правонарушениям на финансовых рынках, отметим, что в настоящее время наиболее эффективные механизмы сотрудничества созданы и функционируют в рамках Европейского союза. Именно в ЕС сформированы единые унифицированные требования в отношении привлечения к ответственности правонарушителей. Процесс формирования единого финансового рынка, предусмотренного Договором о ЕАЭС, не может не коснуться и вопросов противодействия правонарушениям, угрожающим финансовой стабильности. В этой связи представляется важным учитывать опыт других интеграционных объединений, в т.ч. и в вопросах регулирования ответственности за соответствующие деяния.

Литература

1. Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г. URL: https://docs.eaeunion.org/sites/storage0/Lists/Documents/a089f4c6-02da-4461-b033-3f5d122e0020/e57db9f2-9589-4b26-be1e-b1a43862c6ed_635375701449140007.pdf (дата обращения: 18.09.2015).
2. Лифшиц И.М. Проблемы и перспективы международно-правового регулирования финансовых рынков в едином экономическом пространстве ЕврАзЭС // Евразийский юридический журнал. 2013. № 12.
3. Проект Соглашения о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках государств – участников Единого экономического пространства. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/projects/Lists/ProjectsList/Attachments/5/Приложение%20%20\(Соглашение%20к%20проекту%20решения%20ВЕЭС\).pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/projects/Lists/ProjectsList/Attachments/5/Приложение%20%20(Соглашение%20к%20проекту%20решения%20ВЕЭС).pdf) (дата обращения: 05.09.2015).
4. Соглашение о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала в государствах – участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г. // Бюллетень международных договоров. 2012. № 11.

5. Соглашение о сотрудничестве государств – членов Евразийского экономического сообщества на рынке ценных бумаг от 18.06.2004 // Бюллетень международных договоров. 2005. № 9.
6. Соглашение ЕАЭС об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, в финансовой сфере в целях создания условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала от 23.12.2014. URL: https://docs.eaeunion.org/sites/storage1/Lists/Documents/39efa05a-9c04-43cd-8c25-d5f60c67ff54/2d698c2b-4b01-4fa1-865e-2d7e579198d1_mx-5112@eeccommission.org_20150113_103236.pdf (дата обращения: 05.09.2015).
7. Царев И.Н. Правовые основы поддержания стабильности европейских финансовых рынков: новации законодательства Европейского Союза в области противодействия злоупотреблениям на финансовых рынках // Бизнес в законе. 2015. № 1.
8. Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on insider dealing and market manipulation (market abuse). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003L0006> (дата обращения: 18.03.2015).
9. Directive № 2014/57/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on criminal sanctions for market abuse (market abuse directive). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0057> (дата обращения: 26.06.2015).
10. Regulation № 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EU and 2004/72/EU. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R0596> (дата обращения: 26.06.2015).

УДК 378.634

В.А. Морозов, канд. пед. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: vmoroz-70@yandex.ru;

Б.А. Федулов, доктор пед. наук, профессор

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: fedulovb@mail.ru;

Ю.Н. Чернов

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: cccp-69@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЛИЧНОСТНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОТНОШЕНИЯ СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ К ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье рассматривается необходимость активизации норм права, других специально-юридических средств, воздействующих на поведение обучающихся и формирующих отношение к правоохранительной деятельности, в образовательной сфере. В сфере правового регулирования выделены признаки, обеспечивающие формирование личностно-профессионального отношения сотрудников полиции к правоохранительной деятельности, группы общественных отношений, а также условия и способы правового регулирования.

Ключевые слова: государственно-правовое управление, правоохранительная деятельность, способы правового регулирования, личность сотрудника полиции, личностно-профессиональное отношение.

V.A. Morozov, Ph.D. (Candidate of Pedagogical Sciences), assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: vmoroz-70@yandex.ru;

B.A. Fedulov, Ph.D. (Doctor of Pedagogical Sciences), professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: fedulovb@mail.ru;

Yu.N. Chernov

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: cccp-69@mail.ru



STATE AND LEGAL ASPECTS OF BUILDING PERSONAL AND PROFESSIONAL ATTITUDE OF A POLICE OFFICER TO LAW ENFORCEMENT ACTIVITY

The article explains the needs to intensify legal standards and other specially-legal means that influence the students' behavior and form attitude towards law enforcement in the education sector. There are marked characteristics that ensure the building of personal and professional relations of police officers towards law enforcement activity, groups of social relations as well as conditions and methods of legal regulation.

Key words: state and legal governance, law enforcement activity, methods of legal regulation, identity of police officer, personal and professional attitude.

Во всех сферах человеческой деятельности присутствует спрос на высокопрофессиональное личностное к ней отношение, что делает особо значимой проблему формирования личностно-профессионального отношения специалиста. Не является исключением отношение сотрудников полиции к правоохранительной деятельности, а с учётом ее социальной значимости актуализирует данную проблему.

Исследование личностно-профессионального отношения сотрудников полиции к правоохранительной деятельности обусловлено также необходимостью реализации новых целевых установок, стоящих перед правоохранительными органами в рамках государственно-правового регулирования. Основная цель создания института полиции реализуется в приведении в соответствие с современными требованиями государственно-правового регулирования – её структуры и практической деятельности. Достижение данной целевой установки прежде всего должно изменить порядок взаимодействия полиции с гражданами, а сама деятельность переориентироваться с карательно-административной функции на социально ориентированную и профилактическую, что требует учета личностного фактора в правоохранительной деятельности.

Государственно-правовое регулирование для обеспечения процесса формирования личностно-профессионального отношения сотрудников полиции к правоохранительной деятельности должно проявляться во всех её сферах, в т.ч. в системе образования. В образовательной сфере предполагается воздействие норм права, других специально-юридических средств на поведение обучающихся и на отношения, возникающие в процессе обучения, в целях их упорядочения и прогрессивного развития.

Правовой основой, обеспечивающей процесс формирования личностно-профессиональных отношений сотрудников полиции к правоохранительной деятельности, являются: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон «О полиции»; Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»; Федеральный закон «Об образовании»; Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.); Приказ МВД России от 08.09.2010 № 652 «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов» [4].

В образовательных учреждениях МВД России государственно-правовое регулирование выражено в строго регламентированной форме отношений, определяемых нормативными положениями, носящих уставной характер на основе четкой субординации, закрепленных внутренним приказом по образовательной организации МВД России о служебном распорядке дня для обучающихся и организации службы. Учитывая требование этих законодательных актов и специфику правоохранительной деятельности, существует необходимость постоянного совершенствования системы правовых норм и внесения соответствующих изменений в содержание образовательного процесса сотрудников полиции с целью формирования их личностно ориентированного отношения к профессиональной деятельности.

В сферу правового регулирования, обеспечивающего формирование личностно-профессиональных отношений сотрудников полиции к правоохранительной деятельности, должны входить те отношения, которые имеют следующие признаки:

- во-первых, это отношения, в которых находят отражение как индивидуальные интересы сотрудника полиции, так и общесоциальные интересы;
- во-вторых, в этих отношениях реализуются взаимные интересы их участников, каждый из которых оптимально сочетает свои интересы и интересы других субъектов деятельности;
- в-третьих, эти отношения строятся на основе согласия выполнять определенные правила и признания обязательности этих правил;
- в-четвертых, эти отношения требуют соблюдения правил, обязательность которых подкреплена достаточно действенной силой закона и общественного мнения.

Практика правовой деятельности высших учебных заведений показала, что в сферу правового регулирования при формировании личностно-профессиональных отношений сотрудников полиции к правоохранительной деятельности входят три группы общественных отношений, отвечающих перечисленным выше признакам.

Первая группа отношений включает обмен ценностями, как материальными, так и нематериальными. Наиболее ярко в процессе обучения проявляется возможность и необходимость правового регулирования нематериальными – духовными – ценностями, ибо во взаимоприемлемом их обмене заинтересовано и все общество, и каждый отдельный человек. Эти отношения должны строиться на основе общепризнанных правил, обязательность признания которых обеспечена действенной силой специального аппарата правового регулирования и общественного мнения.

Вторую группу составляют отношения, связанные с правовыми основами управления образовательными организациями. Управление социальными процессами – объективная потребность, обеспечивающая развитие личности и всех социальных процессов. Управление осуществляется ради удовлетворения как индивидуальных, так и общесоциальных интересов и должно реализоваться по строгим правилам, обеспеченным силой убеждения, административного контроля и оценки результатов деятельности. Естественно, в сферу правового регулирования управления образовательных организаций входит государственное управление социальными процессами.

Третья группа включает отношения по обеспечению общественной безопасности и правопорядка, которые призваны обеспечить нормальное протекание процессов обмена материальными и духовными ценностями в обществе. Эти отношения регламентируют поведение людей в двух сферах – должного и сущего.

Принципиальным является вопрос о воспитании, которое сегодня определяется как деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства.

Важно педагогическим работникам в полной мере использовать следующие академические права и свободы: свободу преподавания; свободу выбора и использования педагогически обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания; право на творческую инициативу, разработку и применение авторских программ и методов обучения и воспитания в пределах реализуемой образовательной программы; право на выбор учебников, учебных пособий, материалов и иных средств обучения и воспитания в соответствии с образовательной программой и в порядке, установленном законодательством об образовании [6].

Основные способы правового регулирования, в т.ч. и в системе образования, определяются характером предписаний, зафиксированных в норме права, а также социально-психологическими способами воздействия на поведение людей, к основным из них относятся следующие.

Первый способ – предоставление участнику правовых отношений конкретных субъективных прав. Он выражается в делегировании комплекса дозволений управомоченному лицу на совершение определенных действий. Например, обучающимся предоставляются академические права на бесплат-

ное пользование библиотечно-информационными ресурсами, учебной, производственной, научной базой образовательной организации [5].

Второй способ – обязывание как предписание совершить какие-либо действия. Например, обучающиеся обязаны ответственно относиться к учебному процессу бережно обращаться с имуществом организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Третий способ – запрет, т.е. возложение обязанности воздерживаться от определенных действий. Например, педагогическим работникам запрещается использовать образовательную деятельность для политической агитации, принуждения обучающихся к принятию политических, религиозных или иных убеждений либо отказу от них [3].

В качестве дополнительных способов правового воздействия можно назвать:

- применение мер принуждения, например возложение юридической ответственности за совершенное правонарушение;

- предупредительное (превентивное) воздействие норм, предусматривающих возможность применения правового принуждения;

- стимулирующее воздействие норм права, например применение поощрительных норм, т.е. норм, в которых предусмотрено поощрение за активное правомерное поведение.

Для обеспечения устойчивой положительной связи между государственно-правовым регулированием и формированием личностно-профессионального отношения сотрудника полиции к правоохранительной деятельности необходимы нормативно-правовые акты, которые влияют на внутреннюю мотивацию личности, обеспечивающую реализацию социально значимого и общественно полезного характера правоохранительной деятельности.

Новое качество личности, мотивированное на личностно-профессиональное отношение к правоохранительной деятельности, формируемое средствами государственно-правового регулирования, включает следующие новообразования: гуманистические ценностные ориентации; духовные потребности; профессиональные когнитивные образования и творческое мышление. Процесс их формирования обеспечивает саморазвитие личности сотрудника полиции и характеризуется персонализацией ценностей и потребностей самого высокого ранга (нации, государства и общества) [2, с. 124]. Это предполагает развитие качеств гуманистического субъекта и творческой, активной индивидуальности, которые из внутренних побуждений через личностно-профессиональное отношение обеспечивают личности социально-нравственную направленность и прояв-

ляются в общественно полезном характере выполняемой ею правоохранительной деятельности.

Государственно-правовое регулирование, направленное на формирование личностно-профессионального отношения сотрудника полиции к правоохранительной деятельности, должно определять формирование таких основных качеств, как: гуманность, нравственность, доброжелательность к коллегам и гражданам, любовь к профессии, гражданственность, государственность, патриотизм, честность, самостоятельность, ответственность за выполнение задач правоохранительной деятельности и за свое личностно-профессиональное развитие.

Также государственно-правовое регулирование призвано стимулировать такую педагогическую деятельность, которая обеспечивает формирование личностно-профессионального отношения, через реализацию следующих условий: наличие социально значимой цели в образовательном процессе, целеполагание на основе профессионального идеала; наличие педагога, обладающего высоким уровнем личностно-профессионального развития; целенаправленное педагогическое воздействие, включающее непосредственную передачу новой информации, ценностей, опыта деятельности и общения; организация внешней (социально значимой) и внутренней (общественно полезной) деятельности обучаемого в образовательном процессе через систему активных методов; личностно ориентированное взаимодействие и создание внешних условий, способствующих личностному развитию сотрудника полиции.

Следовательно, одним из направлений государственно-правового регулирования по формированию личностно-профессионального отношения

является конституализация процесса воспитания её реализации, который обеспечивает интериоризацию правоохранительных ценностей и потребностей, реализует на практике единство обучения и воспитания, обеспечивает условия по формированию личности как саморазвивающейся системы. В связи с тем, что в последние десятилетия не уделялось достаточного внимания воспитанию в педагогической теории и практике, для решения поставленной задачи появилась необходимость выделить его задачи. К задачам воспитания следует отнести развитие гуманистических ценностных ориентаций и духовных потребностей. Задачи обучения – формирование профессиональных когнитивных образований и развитие творческого мышления. Они решаются через внедрение системы личностно ориентированных и квазипрофессиональных методов. При этом личностно-профессиональное развитие сотрудника полиции осуществляется по следующим основным направлениям: сотрудника-профессионала, офицера-патриота, командира-руководителя, начальника-воспитателя [1, с. 95].

В системе государственно-правового регулирования ведомства МВД России предлагается восстановить с учетом современных социально-культурных условий институт «Судов офицерской чести», ввести в практику служебного поведения новый «Кодекс чести сотрудника полиции», активизировать работу шефства и кураторства в ОВД.

Таким образом, формирование личностно-профессионального отношения будущего сотрудника полиции к правоохранительной деятельности определяется как одна из задач государственно-правового регулирования в образовательном процессе системы МВД России.

Литература

1. Калинин С.В., Федулов Б.А., Чернов Ю.Н. Применение ролевых игр в воспитательной работе с будущими сотрудниками полиции // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2014. № 1(26). С. 94-96.
2. Кузнецова Л.В. Профессиональное развитие субъекта управления в современных социокультурных условиях // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2010. № 19. С. 123-125.
3. О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 08.09.2010 № 652. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 342.734

Д.С. Тишков

аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Орловский филиал)

E-mail: danila-pes@mail.ru

ПРАВО КАЖДОГО НА ТРУД: ПОНЯТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В статье исследуются подходы к определению понятия «право на труд». Автор анализирует место права на труд в правовом статусе личности, а также определяет соотношение права на труд с иными правомочиями личности в сфере труда.

Ключевые слова: труд, право в субъективном смысле, право на труд.



D.S. Tishkov

a postgraduate student of the Russian Presidential Academy of national Economy and public Administration (Orel branch)

E-mail: danila-pes@mail.ru

EVERYBODY'S RIGHT TO WORK: DEFINITION AND CONSTITUTIONAL REGULATION

The article is dedicated to the problem of definition of a term «right to work». The author analyses the role of everybody's right to work in a system of human rights given by the Constitution of the Russian Federation.

Key words: work, subjective right, right to work.

Конституция РФ определяет Россию как социальное государство, политика которого имеет своей целью создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [8].

Существование социального государства предполагает в качестве основной идеи руководство в первую очередь интересами и правами личности. Создание и обеспечение условий для свободного развития, достойного существования личности, а также гарантия социальной защищенности граждан составляют первоочередные задачи такого государства. Оно должно представлять собой субъект социальной защиты людей, проживающих на его территории, вне зависимости от расовой, национальной, религиозной, идеологической принадлежности [16, с. 9].

Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Призна-

ние, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства [8].

Стоит отметить, что установленные Конституцией РФ положения, посвященные отношениям государства и человека, служат необходимым ориентиром для отраслевого регулирования статуса человека и гражданина в Российской Федерации.

В юридической литературе неоднократно указывалось на двуединый подход к изложению принципа взаимоотношений личности и государства [7, с. 115-116]. Так, анализ положений ст. 2 Конституции РФ позволяет сделать вывод о негативной модели изложения в указанной статье сущности связи государства и личности, в частности, с позиции возможного нарушения ее прав и свобод.

При этом в статьях Конституции РФ, посвященных конкретным правам и свободам личности, наблюдается иной подход к определению взаимоот-

ношений человека и государства – с позиций позитивного регулирования путем предоставления личности возможности выбора того или иного варианта поведения с возложением на государство и иных субъектов правоотношений корреспондирующих этим вариантам обязанностей.

Одной из составляющих правового статуса личности в Российской Федерации выступает конституционное право каждого на труд.

Значимость осуществления человеком трудовой деятельности обусловлена прежде всего тем, что ее результатом являются материальные и духовные ценности, с помощью которых удовлетворяются потребности членов общества.

Существование и развитие экономической сферы общества базируются на производстве материальных ценностей, которое возможно лишь благодаря целенаправленной созидательной деятельности людей.

Труд является одним из факторов общественного прогресса, благодаря разделению труда формируются социальные слои общества и основы их взаимодействия [18, с. 12].

Очевидно, что большая значимость трудовой деятельности для развития общества требует повышенного внимания к трудовым процессам со стороны государства, на котором лежит обязанность управлять всеми сферами жизни общества.

Конституция РФ, выступая основным законом, закрепляет ряд положений, направленных на определение исходных начал осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации.

При этом Конституция РФ не содержит нормативно определенного понятия «право на труд». В связи с этим вопрос о понятии и содержании права на труд в Российской Федерации неоднократно являлся предметом научно-исследовательской деятельности ученых-правоведов [1, 4, 5, 11, 13, 14].

Так, например, О.В. Борисов подходит к определению содержания права каждого на труд исходя из буквального толкования содержания ст. 37 Конституции РФ. По его мнению, понятие «право на труд» интегрирует такие права личности, как право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, право на защиту от безработицы; право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая и право на

забастовку; право каждого на отдых, которое гарантируется всем работающим по трудовому договору установлением федеральным законом продолжительности рабочего времени, предоставлением выходных и праздничных дней, ежегодного оплачиваемого отпуска [3].

Наряду с определенными в ст. 37 Конституции РФ правами личности, по мнению указанного автора, конституционное право на труд также включает и такие правомочия личности, часть из которых, в свою очередь, является самостоятельными конституционными правами, например право на равный доступ к государственной службе, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Согласно позиции В.В. Фемина, понятие «право на труд» сопоставимо с понятием «свобода труда». При этом свобода труда трактуется как основополагающий принцип в сфере отношений, возникающих в ходе трудового процесса. Право на труд рассматривается в роли субъективного права и элемента юридического статуса личности [17, с. 412].

Аналогичного мнения придерживаются В.И. Анишина и О.Г. Попонов, указывая, что понятие «свобода труда» является более широким, чем понятие «право на труд». В их понимании право на труд следует толковать как право на осуществление трудовой деятельности, а также на получение вознаграждения за нее.

Свобода же труда подразумевает возможность любой занятости при наличии у индивида выбора.

При этом, по мнению указанных авторов, принцип свободы труда распространяется только на работника как субъекта трудового правоотношения [2, с. 90].

А.И. Ставцева высказывает предположение, согласно которому Конституция РФ не предусматривает правовой механизм реализации права на труд. Исходя из этого, по ее мнению, не представляется возможным говорить о наличии права на труд как такового [14, с. 13].

Представляется, что при решении вопроса о наличии в Российской Федерации конституционного права каждого на труд необходимо прежде всего руководствоваться положениями нормативно-правовых актов, действующих на территории Российской Федерации.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Право личности на труд на международно-правовом уровне впервые получило свое закрепление

в ст. 23 Всеобщей декларации прав человека [6], которая гарантировала каждому человеку право на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда и защиту от безработицы.

Более детальную регламентацию на международном уровне право на труд получило в Европейской социальной хартии 1961 г., новая редакция которой была принята в 1996 г. и вступила в силу для Российской Федерации с 1 декабря 2009 г.

Так, согласно ст. 1 данного нормативно-правового акта в целях обеспечения эффективного осуществления права на труд ратифицировавшие Хартию государства обязуются:

1) признать одной из своих первоочередных целей и обязанностей достижение и поддержание как можно более высокого и стабильного уровня занятости в целях достижения полной занятости;

2) обеспечить эффективную защиту права работников зарабатывать себе на жизнь свободно выбираемым трудом;

3) создать или развивать для всех работников бесплатные службы по трудоустройству;

4) обеспечивать или содействовать развитию соответствующей профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и переподготовки.

Учитывая изложенное, представляется возможным говорить о том, что, несмотря на отсутствие в нормах Конституции РФ прямого закрепления права каждого на труд, оно является необходимым и гарантированным государством элементом правового статуса личности, определяемого Основным Законом государства.

Конституционно-правовые нормы о праве каждого на труд обладают учредительным характером. Они устанавливают обязательное для отраслевых норм содержание, что проявляется в нормативном закреплении права на труд в ст. 2, 376 Трудового кодекса РФ, ст. 12 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», ст. 27 Федерального закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и некоторых иных нормативно-правовых актах федерального уровня.

Право каждого на труд относится к категории права в субъективном смысле. Под последним следует понимать вид и меру возможного поведения участника конкретного правоотношения, обеспеченного силой государственного принуждения [9, с. 182]. Реализация субъективного права состоит в непосредственной зависимости от возможностей и пожеланий правомочного субъекта.

Право в субъективном смысле обеспечивает конкретизацию норм объективного права применительно к условиям той или иной жизненной ситуации.

Основное назначение субъективного права заключается в обеспечении формального провозглашения возможности личности удовлетворить возникшую потребность способами, определенными в нормативно-правовых актах, а также ее защиты посредством деятельности государственного механизма.

Предоставляя гражданам определенные субъективные права, государство указывает, какие социально значимые потребности могут быть удовлетворены субъектами правоотношений, в т.ч. с опорой на поддержку государства.

Реализация же субъективного права вопреки его назначению приводит к нарушению баланса общественных отношений и признается правонарушением.

Удовлетворение личностных потребностей субъекта правоотношения, наделенного субъективным правом, обеспечивается путем возложения на контрагентов соответствующей обязанности.

Таким образом, можно сделать вывод, что субъективное право одного субъекта правоотношения устанавливается в первую очередь возложением на его контрагента обязанности совершить определенные действия или воздержаться от их совершения, а также возможным привлечением его к ответственности в случае неисполнения должным образом этой обязанности.

Традиционно в структуре субъективного права выделяют ряд элементов. По мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько, субъективное право включает в себя возможность положительного поведения управомоченного лица, возможность требования надлежащего поведения от обязанного лица, возможность прибегнуть к государственному принуждению в случае ненадлежащей реализации противоположной стороной возложенной на нее обязанности, а также возможность пользоваться предоставленным на основе субъективного права социальным благом [15, с. 490].

Применение теоретических правовых постулатов необходимо и для определения содержания понятия «право на труд в Российской Федерации».

Согласно ч. 2 ст. 7 Конституции РФ труд людей в Российской Федерации подлежит государственной охране.

В соответствии со ст. 2 Трудового кодекса РФ одним из основных принципов правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений является свобода труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности.

При этом ст. 2 Трудового кодекса РФ наряду с признанием права на труд признает право каждого

работника на справедливые условия труда, в т.ч. на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, право на отдых, включая ограничение рабочего времени, предоставление ежедневного отдыха, выходных и нерабочих праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска; право каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы и некоторые другие права.

Таким образом, анализ подхода законодателя к расположению правовых норм в ст. 2 Трудового кодекса РФ позволяет сделать вывод о том, что, по его мнению, право на труд, выступая составным элементом свободы труда, носит основополагающий характер в системе прав личности, непосредственно связанных с осуществлением трудовой деятельности.

В данном случае представляется возможным проведение аналогии с учением нормативистской школы права. Ее представители, в частности Г. Кельзен, рассматривали право как систему норм абстрактного должностования, расположенных в виде пирамиды, лестницы, где каждая верхняя ступень обслуживает нижнюю, а нижняя вытекает из верхней, подчиняясь ей. На вершине пирамиды находится так называемая основная норма, которая является базисом для всех иных правовых предписаний системы права [10].

Подобный подход возможен и применительно к определению права на труд как исходного элемента в определении урегулированного нормами права трудового статуса личности.

Право на труд в Российской Федерации можно определить как обеспеченную государством, основанную на свободном волеизъявлении личности возможность каждого осуществлять трудовую деятельность в установленных законом формах и пользоваться системой государственных гарантий, обеспеченных в соответствии с нормами международного права.

Характеризуя право на труд в приведенном выше понимании, необходимо отметить, что в его основе лежит именно добровольное волеизъявление к труду.

С учетом перехода к новой государственно-правовой политике в сфере труда трудовая деятельность личности перешла из категории «обязанность» в категорию «право».

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1) [12] граждане обладают исключительным правом распоряжаться своими способностями к производительному, творческому труду. За рядом некоторых исключений в Российской Федерации не допускается принуждение к труду в какой бы то ни было форме. Кроме того, на государственном уровне закреплено

положение, согласно которому незанятость граждан не может служить основанием для привлечения их к административной и иной ответственности.

Если гражданин принимает решение осуществлять трудовую деятельность, государство предоставляет ему возможность выбрать форму, в которой она будет проходить.

Анализ положений ст. 2 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 позволяет сделать вывод о том, что свободное распоряжение своими способностями к труду в Российской Федерации может приобретать такие формы, как работа по трудовому договору, осуществление деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, занятие подсобными промыслами, реализация продукции по договорам, выполнение работ по гражданско-правовым договорам, членство в производственных кооперативах и некоторые иные формы.

Но при этом трудовое правоотношение возникает только лишь на основании трудового договора. Такие юридические факты, как, например, назначение, избрание на должность, избрание по конкурсу либо направление на работу, носят характер элементов юридического состава, в основе которого лежит трудовой договор, т.к. именно трудовой договор влечет за собой возникновение субъективных прав и обязанностей у его сторон.

Осуществление трудовой деятельности в некоторых формах, в частности в виде индивидуального предпринимательства, характеризуется сложными правовыми связями. Так, гражданин, зарегистрированный в установленном порядке в качестве индивидуального предпринимателя и получивший при необходимости соответствующую лицензию, в ходе своей деятельности непосредственно реализует как свое право на свободное распоряжение способностями к труду, так и способствует реализации права на труд иных лиц, с которыми он заключает трудовые договоры.

Право на труд в том понимании, в котором оно трактуется в настоящей статье, должно рассматриваться как исходное звено в системе правомочий личности, связанных с трудовой деятельностью.

В подтверждение данного положения следует привести тот аргумент, что вне осуществления трудовой деятельности личности как одной из форм реализации права на труд невозможно говорить о таких правах работника, как, например, право на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы, право на отдых, предоставление оплачиваемого отпуска или право на ведение коллективных переговоров.

Указанные правомочия возникают как последствия установленной правовой взаимосвязи между работником и работодателем, образовавшейся в результате реализации гражданином своего права на труд в форме осуществления трудовой деятельности.

Кроме того, как было указано выше, реализация каждым своего права на труд обеспечивается системой государственных гарантий, установленной на базе общепринятых норм и принципов международного права.

Под гарантиями права на труд стоит понимать создаваемые экономические, политические, идеологические и организационные условия, а также соответствующие юридические средства и способы их обеспечения. Государственные гарантии права на труд призваны обеспечить каждому идентичные возможности для реализации предоставленного права на труд, а в случае его нарушения – доступа к защитным механизмам, с помощью которых возможно восстановить нарушенное или оспоренное право.

Подводя итог вышеизложенному, стоит отметить, что право каждого на труд является необхо-

димым элементом правового статуса личности в Российской Федерации. При этом оно имеет основополагающее значение в системе правовых возможностей в сфере трудовой деятельности, предоставляемых личности со стороны государства, в т.ч. права на получение своевременной и в полном объеме заработной платы, безопасные условия труда, права на отдых и ряд других.

В отличие от ранее действовавшего режима правового регулирования трудовой деятельности в России, в настоящее время в основе реализации права каждого на труд лежит добровольное волеизъявление, выраженное личностью и обеспеченное системой государственных гарантий, затрагивающих экономические, политические, идеологические и организационно-правовые аспекты общественной жизни.

Литература

1. Александров Н.Г. Право на труд и социалистическое правовое регулирование труда // Социалистическая законность. 1937. № 5.
2. Анишина В.И., Попонов Ю.Г. Свобода труда или право на труд? // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 86-96.
3. Борисов О.В. Конституционно-правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина в сфере трудовых отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 26 с.
4. Бугров Л.Ю. Проблемы свободы труда в трудовом праве России. Пермь, 1992. 236 с.
5. Волкова О.Н., Ярошенко Д.Н. Юридические гарантии права на труд: теоретический анализ // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 4. С. 25-28.
6. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 5 апр.
7. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. 578 с.
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
9. Кулапов В.Л. Теория государства и права: учебник. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2011. 486 с.
10. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Морозов П.Е. Право на труд // Юридический мир. 2015. № 4. С. 32-36.
12. О занятости населения в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 29.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Пашерстник А.Е. Право на труд. Очерки по советскому праву. М.: Изд-во АН СССР, 1951. 231 с.
14. Ставцева А.И. Разрешение трудовых споров (Судебная защита от необоснованных переводов и увольнений). М.: Интел-Синтез, 1998. 288 с.
15. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. 672 с.
16. Трудовое право России: учебник / под ред. Ю.П. Орловского, А.Ф. Нуртдинова. 3-е изд. М.: Юрид. фирма «Контракт»: «ИНФРА-М», 2010. 372 с.
17. Федин В.В. Соотношение принципа свободы труда и права на труд // Lex Russica. Научные труды МГЮА. 2004. № 2. С. 411-435.
18. Экономика труда: учебник / под ред. В.В. Адамчука. М.: ЗАО «Финстатинформ», 1999. 431 с.

Административное право и административный процесс

УДК 351.74:343.5

А.А. Гайдуков

адъюнкт Омской академии МВД России

Барнаулский юридический институт МВД России

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ТОВАРИЩЕСКИХ СУДОВ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ОТНОШЕНИЙ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье анализируются административно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел и товарищеских судов по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Ключевые слова: товарищеский суд, взаимодействие, координация, меры общественного воздействия, правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.



A.A. Gaidukov

a postgraduate student of the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia

Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

INTERACTION OF INTERNAL AFFAIRS AND BURLAW COURTS TO PREVENT OFFENCES IN THE SPHERE OF FAMILY RELATIONS: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

The article analyzes the legal and administrative aspects of the Internal Affairs Agencies' and burlaw courts' activities on prevent offenses in the sphere of family relations.

Key words: burlaw court, cooperation, interaction, measures of social influence, offenses in the sphere of family relations.

Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, в т.ч. в сфере семейно-бытовых отношений, являются одним из основных направлений деятельности полиции. По данным МВД России, в последние годы в стране возросло количество бытовых преступлений. В указанной сфере совершается каждое четвертое убийство и умышленное причинение тяжкого вреда здоровью [30]. Только за 2014 год участковыми уполномоченными полиции рассмотрено почти 11 млн заявлений и обращений граждан, пресечено 83,2 тысячи уголовных правонарушений, совершённых на бытовой почве [29]. Актуальность рассматриваемой проблемы была озвучена на расширенном заседании коллегии МВД России 4 марта 2015 г. В.А. Колокольцев указал на приоритет профилактической работы полиции с лицами, склонными к совершению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений и состоящими на профилактическом учете [29]. Кроме того, по мнению главы ведомства, данная работа должна иметь комплексный характер и осуществляться при участии органов образования, здравоохранения, социальной защиты [30].

Таким образом, был поставлен вопрос о создании единого механизма взаимодействия органов внутренних дел с органами государственной власти, местного самоуправления и прежде всего с общественностью в целях эффективного предупреждения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Однако проблема предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений для органов внутренних дел не является новой. Политика государства и методы борьбы правоохранительных органов в рассматриваемой сфере менялись по мере развития общества, а также в зависимости от складывающейся социальной и экономической обстановки. По этой причине при разрешении многих правовых и социальных вопросов, связанных с предупреждением правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, представляется обоснованным анализ исторического опыта взаимодействия органов внутренних дел и общественности, а также возможностей его практической реализации в современных условиях.

Наиболее интересным, на наш взгляд, представляется опыт советского государства по привлечению общественности к взаимодействию с ней в целях предупреждения правонарушений. Стоит отметить, что именно в советский период были созданы и опробованы на практике основные организационно-правовые формы взаимодействия органов внутренних дел и общественности, способы и методы борьбы с правонарушениями, во многом

предопределившие последующее развитие системы профилактики. Созданная система профилактики правонарушений включала в себя несколько компонентов: государственное принуждение, широкое привлечение и взаимодействие с общественностью, меры общественного воздействия. При этом решающая роль в предупреждении правонарушений отводилась государственным органам, которые являлись организаторами и регуляторами взаимодействия с общественностью. Более того, государство в лице органов внутренних дел определяло правовую основу, способы и методы предупреждения правонарушений [1, с. 9].

Основополагающим документом, регулирующим участие общественности в предупреждении правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, было Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» [22]. С принятием данного нормативного правового акта по всей стране активизировалась работа обширной сети товарищеских судов, в компетенцию которых входило не только рассмотрение дел о правонарушениях в сфере семейно-бытовых отношений, но и их предупреждение за счет мер общественного воздействия на правонарушителя.

Первые товарищеские суды были организованы с принятием Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР от 14 ноября 1919 г. «О рабочих дисциплинарных судах» [19]. В дальнейшем в результате судебной реформы 1922 г. они были ликвидированы, а функции, выполняемые ими, были возложены на народные суды и трудовые сессии. В целях изъятия из общего порядка рассмотрения уголовных и гражданских дел, а также разгрузки судебной системы ВЦИК и СНК РСФСР 30 декабря 1929 г. было принято Постановление «О товарищеских судах на фабрично-заводских предприятиях, в государственных и общественных учреждениях и предприятиях» [20]. При сельских и поселковых советах начинают действовать примирительные камеры. Распространению товарищеских судов в сельской местности способствовало принятие Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10 октября 1930 г. «О сельских общественных судах» [21]. В городах, при жилищных и жилищно-арендных кооперативных товариществах, а также при домовых трестах повсеместно появляются товарищеские суды. В начале 1933 г. в СССР действовало 20 648 производственно-товарищеских судов [5, с. 18]. В указанный период в товарищеских судах рассматривались дела об оскорблениях, распространении ложных, позорящих сведений, побоях без телесных повреждений, а также мелкие дела, отражающие повседневные отрицательные стороны

быта. К таким делам относились: мелкие случаи озорства, пьянство в быту, нарушение правил проживания в общежитии, приучение взрослыми детей к употреблению алкоголя, семейно-бытовые конфликты и т.п. [20].

Товарищеские суды рассматривали дела, сторонами которых являлись рабочие и служащие одного предприятия или учреждения, а также члены их семей и другие лица, хотя и не работающие на данном предприятии или учреждении, но проживающие в фабрично-заводских домах или общежитиях этого предприятия или учреждения. В годы Великой Отечественной войны и в период восстановления народного хозяйства товарищеские суды временно прекратили свою деятельность вплоть до середины 1959 г.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июля 1961 г. «Об утверждении положения о товарищеских судах» [23] были отменены ранее действовавшие декреты о товарищеских судах на предприятиях, в сельской местности и городах. С принятием данного нормативного правового акта была установлена единая правовая основа их деятельности на территории России. Указ регламентировал задачи, порядок организации, категории дел, меры общественного воздействия и руководство товарищескими судами.

С учетом опыта работы судов за весь период их существования на территории страны 11 марта 1977 г. было принято «Положение о товарищеских судах» (далее – Положение). В нем была окончательно установлена подведомственность дел, которые мог рассматривать товарищеский суд. Положение включало в себя правовые основы взаимодействия суда и органов внутренних дел, а также закрытый перечень мер общественного воздействия на правонарушителя [24].

По данным В.А. Васильева, после принятия Положения на предприятиях, в учреждениях, организациях РСФСР действовало около 330 тысяч товарищеских судов [5, с. 19]. Юридически деятельность товарищеских судов прекратилась в связи с принятием Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [18]. Причинами прекращения их деятельности явились распад СССР и переход на новый уровень общественных отношений, связанных с рыночной экономикой. Таким образом, советским государством был создан негосударственный общественный орган, посредством которого реализовывалось право граждан на участие в управлении государственными и общественными делами.

Прежде чем затронуть вопрос о взаимодействии органов внутренних дел и товарищеских судов по предупреждению правонарушений в сфере семей-

но-бытовых отношений, следует рассмотреть структуру, полномочия и роль товарищеского суда в жизни советского общества.

Товарищеский суд, наряду с добровольными народными дружинами, являлся одной из форм организации общественности, призванной участвовать совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка. Он избирался открытым голосованием на общих собраниях коллективов трудящихся и собраниях (сходах) граждан по месту жительства сроком на 2 года [3, с. 26]. Поэтому он относился к выборным коллегиальным органам. Его создание происходило по производственному или территориальному признаку. Товарищеские суды организовывались на предприятиях, в учреждениях и организациях, в высших и средних специальных учебных заведениях, по месту жительства граждан: в домах, обслуживаемых жилищно-эксплуатационными конторами или домоуправлениями либо объединяемых уличными комитетами, а также в колхозах, сельских населенных пунктах и поселках.

Основными направлениями деятельности судов являлись предупреждение правонарушений; воспитание советских людей методом убеждения и общественного воздействия; создание обстановки нетерпимости к любым антиобщественным поступкам [8, с. 4]. Сущность этой деятельности заключалась в своевременном реагировании на антиобщественные поступки еще до того, как они могли перерасти в общественно опасные деяния. Воспитание и общественное воздействие осуществлялось через понятные каждому человеку социальные регуляторы, такие как мораль, нравственность, совесть, традиции. Методом принуждения данный орган не обладал, принудительное воздействие на граждан осуществлялось через органы внутренних дел, наделенных соответствующими полномочиями. Более того, товарищеские суды не входили в судебную систему страны. Согласно ст. 163 Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 г. в судебную систему РСФСР входили: Конституционный Суд РСФСР, Верховный Суд РСФСР, Высший арбитражный суд РСФСР, верховные суды и высшие арбитражные суды республик в составе РСФСР, краевые, областные, городские суды и арбитражные суды, суды и арбитражные суды автономных областей и автономных округов, районные (городские) народные суды [12].

В составе товарищеского суда не было профессиональных судей и народных заседателей, отсутствовали обвинитель и защитник. Заседание суда проводилось в нерабочее время, по месту жительства либо работы рассматриваемого лица. В состав товарищеского суда избирались граждане, которые по своим деловым и моральным качествам способ-

ны были успешно выполнять задачи, поставленные перед товарищескими судами. Каждый член товарищеского суда был обязан проявлять высокую дисциплину и организованность, быть непримиримым к правонарушениям и антиобщественным поступкам, в своей деятельности строго руководствоваться законом [24]. Одной из особенностей данного органа была его открытость и доступность общественности. В суде могли выступить не только свидетели самого события преступления или правонарушения, но и любой желающий [15, с. 7].

К подведомственности товарищеского суда относился широкий круг дел, связанных с производственной и бытовой деятельностью граждан, начиная от мелких семейно-бытовых проблем и заканчивая малозначительными преступлениями. Очень интересной, на наш взгляд, является классификация дел, подведомственных товарищескому суду, представленная Н.Ф. Кузнецовой. По мнению исследователя, деяния, которые были подведомственны суду, можно было разделить на три большие группы:

- аморальные поступки;
- правонарушения не преступного характера;
- малозначительные преступления [14, с. 7].

К аморальным поступкам относились дела, связанные:

1) с невыполнением или ненадлежащим выполнением родителями, опекунами или попечителями обязанностей по воспитанию детей;

2) недостойным отношением к родителям;

3) недостойным поведением в семье;

4) недостойным отношением к женщине [24].

В своих работах по деятельности товарищеских судов В.И. Кригер указывал, что большинство обсуждаемых аморальных поступков было связано с недостойным отношением к женщине, неправильным поведением в семье, в коммунальной квартире [13, с. 10].

Действительно, перечисленные деяния можно отнести к аморальным поступкам и проявлениям, т.к. они не содержали признаков преступления или административного правонарушения. Следует согласиться с высказыванием А.Я. Светлова о том, что любые аморальные проявления, в т.ч. в сфере семейной жизни, важно своевременно пресечь. Если они не встретят должного отпора и общественного осуждения, то могут привести к более опасным последствиям – правонарушениям и преступлениям [27, с. 126].

Интересными, на наш взгляд, представляются статистические данные о деятельности товарищеских судов Оренбургской области, представленные в исследовании О.В. Кузнецовой. К концу 1960 г. на территории области действовали 1775 товарищеских судов. Семейные склоки и ненормальное

поведение лиц составляли от 10 до 45% рассматриваемых дел. Под ненормальным (аморальным) поведением лица в семье подразумевались: супружеская неверность мужа или жены, побои в семье в сочетании с пьянством, отказ от помощи родителям и т.д. [16, с. 80].

Многие товарищеские суды проводили профилактическую работу при первых же сигналах о чем-либо недостойном поведении, пьянстве, конфликтах в семье. Вовремя выявляя лиц, склонных к совершению правонарушений, члены суда действовали на них с помощью общественных мер, путем убеждения.

Положительные результаты в предупреждении правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений давало шефство в отношении лиц, чьи проступки обсуждал товарищеский суд. Большое внимание члены товарищеских судов уделяли пропаганде: оформляли уголки права, выступали в газетах, готовили передачи на правовые темы по радио, проводили отчеты о своей работе. Наиболее опытные и хорошо подготовленные из них участвовали в работе общественных юридических консультаций, выступали с лекциями и беседами.

Следует обратить внимание и на тот факт, что преобладающая часть аморальных поступков и правонарушений в семье возникала на почве пьянства. Поэтому борьба с этим негативным социальным явлением, явившимся причиной аморального поведения и основной массы правонарушений, также входила в полномочия суда. Свою деятельность они осуществляли на основе Постановления Совета Министров РСФСР от 7 июня 1978 г. № 278 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с пьянством и алкоголизмом» [25] и Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 октября 1985 г. «Об утверждении Положения о комиссиях по борьбе с пьянством, образуемых на предприятиях, в учреждениях, организациях и в их структурных подразделениях» [26]. В соответствии со ст. 18 Положения наряду с применением мер общественного воздействия к правонарушителю, если он являлся алкоголиком или наркоманом, суд был вправе ставить вопрос о его принудительном лечении в установленном законом порядке [24]. Хронические алкоголики, уклоняющиеся от добровольного лечения или продолжающие пьянствовать после лечения, подлежали направлению в лечебно-трудовые профилактории для принудительного лечения и трудового перевоспитания. Товарищеский суд готовил соответствующее ходатайство. В дальнейшем ходатайство суда вместе с выпиской из его решения направлялось в отдел внутренних дел по месту жительства алкоголика. Отдел внутренних дел, подготовив необходимые материалы (медицинское заключение и

др.), передавал их в районный (городской) народный суд для решения вопроса по существу.

Другой группой деяний, относящихся к подведомственности товарищеских судов, являются административные правонарушения. Дела об административных правонарушениях могли рассматриваться товарищескими судами лишь тогда, когда административные органы, народные судьи, соответствующие инспекции или должностные лица передавали им надлежащие материалы. По собственной инициативе товарищеский суд не мог принимать такого рода дела к своему производству [28, с. 21]. Пункт 5 ст. 7 Положения определил право суда рассматривать дела о мелком хулиганстве после передачи материалов из органов внутренних дел. Статья 158 КоАП РСФСР предполагала ответственность за мелкое хулиганство, т.е. за нецензурную брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан [11]. Правоприменительная практика к мелкому хулиганству также относила пение неприличных песен, нарушение тишины, пьяные скандалы, дебоши в семье [10, с. 33]. Таким образом, к административным правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений относилось мелкое хулиганство в быту. Гражданин, совершив данное деяние, мог быть привлечен как к административной ответственности, так и подвергнут общественному порицанию со стороны суда.

Третью группу деяний, подведомственных товарищескому суду, составляли малозначительные преступления. Применительно к сфере семейно-бытовых отношений п. 7 ст. 7 Положения относил: побои и причинение легких телесных повреждений, не повлекших кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты трудоспособности, а также оскорбление, т.е. умышленное унижение чести и достоинства личности, выраженное в неприличной форме. Следует обратить внимание на тот факт, что дела о данных преступлениях подлежали рассмотрению, если лицо их совершило впервые. Другой особенностью дел об оскорблении, побоях, легких телесных повреждениях без расстройства здоровья следует считать то, что дела об этих преступлениях товарищеские суды могли рассматривать по собственной инициативе либо по заявлению потерпевших, а не только в случаях направления такого рода дел в товарищеские суды органами милиции, прокуратуры и суда. К легким телесным повреждениям без расстройства здоровья относились незначительные поверхностные повреждения кожного покрова. Легкие телесные повреждения обычно выражались в активных

действиях, направленных на причинение боли или повреждение кожного покрова. Таково нанесение ссадин, кровоподтеков, вырывание волос из головы, незначительные и быстро заживающие ожоги. Под побоями понимали неоднократные удары, которые могли и не повлечь видимых повреждений [9, с. 35].

По итогам рассмотрения дела товарищеский суд мог применить к виновному в совершении правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений одну из следующих мер воздействия:

- 1) обязать принести публичное извинение потерпевшему;
- 2) объявить товарищеское предупреждение;
- 3) объявить общественное порицание;
- 4) объявить общественный выговор с опубликованием или без опубликования в печати;
- 5) наложить денежный штраф в размере до 10 рублей, если проступок не связан с нарушением трудовой дисциплины [24].

Наряду с применением указанных мер воздействия товарищеский суд мог обязать виновного возместить причиненный неправомерными действиями ущерб на сумму до 50 рублей, если законодательством не установлен иной порядок взыскания ущерба. Примером вынесения такого решения могли быть случаи уничтожения личного имущества в результате семейной ссоры либо конфликта.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что применение мер общественного воздействия судом предоставляло гражданам урегулировать и наладить семейно-бытовые отношения без привлечения к административной и уголовной ответственности, которые, в свою очередь, в советском обществе имели огромные правовые и социальные последствия.

Данные государством товарищеским судам полномочия по применению к виновным мер общественного воздействия вызвали полемику среди ученых. Расхождение мнений ученых было связано с правовой природой товарищеских судов.

По мнению М.И. Еропкина, в ведение общественных организаций (товарищеских судов) переходили полномочия, ранее принадлежащие исключительно государственным органам, имеющие юридический, властный характер [9, с. 170]. Аналогичной позиции придерживалась Ю.Б. Мельникова, указывая на то, что государство на законном основании делегировало общественному органу право применять меры ответственности, связанные с государственным принуждением [17, с. 25]. Противоположная точка зрения была высказана Г.Н. Агеевой, согласно которой товарищеским судам передавались организационные полномочия, связанные с правом рассмотрения определенного круга дел, разрешения определенно-

го круга вопросов, а не функции государственных органов [1, с. 20]. В свою очередь А.В. Дзера считал, что товарищеские суды являлись одной из наиболее распространенных форм участия общественности в обеспечении правопорядка, на которые возлагались предупредительно-воспитательные, правозащитные (правоохранительные) функции [7, с. 7].

Д.А. Бойков полагал, что роль товарищеских судов заключалась в осуществлении воспитательного воздействия на граждан через применение мер общественного воздействия [3, с. 10]. Д.Н. Бахрах указывал, что товарищеский суд не является субъектом административной юрисдикции, и применяемые им меры воздействия (штраф) не относятся к административным взысканиям [2, с. 23].

Приведенные положения свидетельствуют о том, что основу деятельности судов составляло комплексное применение правовых инструментов и социальных регуляторов, призванных воздействовать на правонарушителя через нормы морали, нравственности, традиции и совесть. Товарищеский суд являлся открытым общественным органом, любой гражданин мог обратиться туда в случае возникновения сложной ситуации в семье или разрешения конфликтных ситуаций с целью недопущения административных правонарушений и преступлений со стороны своих близких и родственников. На основании изложенного полагаем, что деятельность товарищеских судов носила адресный характер, при этом гармонично вписывалась в общую систему профилактики правонарушений.

Вместе с тем проблема предупреждения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений не могла быть решена только силами общественности и одним лишь методом убеждения. Товарищеские суды осуществляли свою деятельность в тесном взаимодействии с органами внутренних дел (милицией). По мнению О.М. Васильевой, И.И. Веремеенко, Р.И. Денисова, взаимодействие органов внутренних дел и общественности по предупреждению правонарушений представлялось в виде их совместной или согласованной деятельности, а также организации взаимодействия. При этом возникал сложный субъект управления (ОВД вместе с общественностью), который осуществлял управленческое воздействие на предупреждение правонарушений [6, с. 9].

Важно подчеркнуть, что органы внутренних дел и товарищеские суды выступали по отношению друг к другу как разноплановые по своей природе субъекты и самостоятельные представители, с одной стороны, государства, с другой – общества. В механизме взаимодействия рассматриваемых субъектов ведущее место принадлежало координации,

которая, по мнению М.А. Бучаковой, была направлена на согласование, сопоставление целей, ресурсов форм и методов деятельности по предупреждению правонарушений [4, с. 61].

Координация являлась важным условием взаимодействия, которая придавала совместной деятельности органов внутренних дел и товарищеских судов устойчивый, целостный характер, при этом обеспечивала необходимое оптимальное распределение правоохранительных усилий и воспитательного воздействия.

Одним из направлений взаимодействия являлась совместная работа по выявлению лиц, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. При этом существовал обязательный обмен информацией как по выявленным лицам, так и по состоящим на профилактическом учете в органах внутренних дел.

Следующим направлением взаимодействия была совместная работа по устранению причин и условий совершения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, в частности борьба с пьянством и алкоголизмом. Как отмечалось ранее, товарищеский суд ходатайствовал в милицию о необходимости принудительного лечения алкоголиков и постановки их на профилактический учет. Члены товарищеских судов принимали участие в индивидуальной профилактической работе с лицами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, совместно с сотрудниками милиции осуществляли проверку по месту жительства, проводили разъяснительные и профилактические беседы с правонарушителями, членами их семьи и родственниками. Со стороны органов внутренних дел товарищеским судам оказывалась консультативная, правовая и методическая помощь, проводилось совместное планирование профилактических мероприятий. Сотрудники органов внутренних дел по приглашению общественности принимали участие в отчетах товарищеских судов.

Таким образом, деятельность органов внутренних дел по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений осуществлялась в тесном взаимодействии с общественностью, формой организации которой явился товарищеский суд. Потребность взаимодействия была вызвана объективной причиной. Эффективность предупреждения правонарушений в рассматриваемой сфере общественных отношений не достигалась сугубо правовыми средствами. Специфика семейно-бытовых отношений требовала воздействия на нарушителей со стороны общественности при помощи социальных регуляторов (морали, нравственности, совести, традиций). Создание товарищеских

судов существенно разгрузило работу милиции, связанную с разрешением аморальных поступков, правонарушений не преступного характера, мало-значительных преступлений в семье, позволило ей сосредоточить внимание на работе с рецидивиста-

ми, лицами, состоящими под надзором, раскрытии тяжких и особо тяжких преступлений. Кроме того, в результате взаимодействия с общественностью органы внутренних дел значительно подняли свой авторитет и доверие среди населения.

Литература

1. Агеева Г.Н. Товарищеские суды, их взаимодействие с государственными органами. М., 1967.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989.
3. Бойков А.Д. Товарищеский суд. М.: Юрид. лит., 1980.
4. Бучакова М.А. Административно-правовое регулирование координации как функции государственного управления // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2014. № 2.
5. Васильев В.А. Товарищеские суды: история, перспективы деятельности в условиях рынка // Трудовое право. 2008. № 1.
6. Васильева О.М., Веремеенко И.И., Денисов Р.И. Основы взаимодействия милиции и общественности. М.: ВНИИ МВД СССР, 1980.
7. Дзера А.В. Правовые основы деятельности товарищеских судов. Киев, 1986.
8. Дрижчаная Е.Г. Товарищеский суд и его воспитательно-предупредительная деятельность. Киев, 1986.
9. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965.
10. Калмыков В.Т. Ответственность за хулиганство по советскому законодательству. Минск, 1970.
11. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утвержденный Верховным Советом РСФСР 20 июня 1984 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Конституция РСФСР от 12 апреля 1978 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Кригер В.И. Деятельность товарищеских судов по предупреждению правонарушений. М.: Изд-во «Знание», 1973.
14. Кузнецова Н.Ф. Дела о преступлениях, рассматриваемых товарищескими судами. М., 1962.
15. Кузнецова Н.Ф. Освобождение от уголовной ответственности с передачей дела в товарищеский суд. М.: Юрид. лит., 1964.
16. Кузнецова О.В. Проблемы семьи в повседневной жизни первоцелинников в 1954-1965 гг.: браки, разводы, семейные конфликты (на материалах Оренбургской области) // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 309.
17. Мельникова Ю.Б. Дифференциация ответственности и индивидуализация наказания. Красноярск, 1989.
18. Об общественных объединениях [Электронный ресурс]: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. О рабочих дисциплинарных судах [Электронный ресурс]: декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 14 ноября 1919 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. О товарищеских судах на фабрично-заводских предприятиях, в государственных и общественных учреждениях и предприятиях [Электронный ресурс]: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 декабря 1929 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. О сельских общественных судах [Электронный ресурс]: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 октября 1930 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
22. Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране [Электронный ресурс]: постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. № 218. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
23. Об утверждении положения о товарищеских судах [Электронный ресурс]: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июля 1961 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
24. Об утверждении положения о товарищеских судах и положения об общественных советах по работе товарищеских судов [Электронный ресурс]: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
25. О дополнительных мерах по усилению борьбы с пьянством и алкоголизмом [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров РСФСР от 7 июня 1978 г. № 278. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Об утверждении Положения о комиссиях по борьбе с пьянством, образуемых на предприятиях, в учреждениях, организациях и в их структурных подразделениях [Электронный ресурс]: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 октября 1985 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
27. Светлов А.Я. Товарищеские суды: монография. Киев: «Наукова думка», 1987.
28. Суло Д.С., Матышевский П.С. Товарищеские суды. Киев, 1981.
29. URL: <https://mvd.ru/document/3327920>.
30. URL: <https://mvd.ru/document/3172398>.

УДК 340.114.6:342.9

В.В. Головкин, доктор юрид. наук, профессор

Омская академия МВД России;

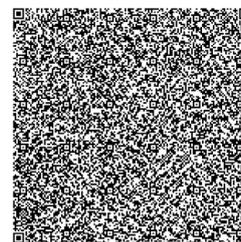
В.И. Майоров, доктор юрид. наук, профессор

Институт государства и права Тюменского государственного университета

ПРАВОНАРУШЕНИЕ КАК ФАКТИЧЕСКОЕ ОСНОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В данной статье автором проводится сопоставление таких категорий, как административное правонарушение и административная ответственность. Вместе с тем анализируются характерные признаки административного правонарушения.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, наказуемость.



*V.V. Golovko, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia;*

*V.I. Mayorov, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Institute of State and Law of the University of Tyumen*

OFFENSE AS THE REASON FOR ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

The author carried out the ratio of such categories as administrative offense and administrative responsibility in the article. However, there is an analysis of administrative offenses' characteristics.

Key words: administrative offense, administrative responsibility, penalty.

В правоведении правонарушение рассматривается в качестве фактического основания юридической ответственности. Следовательно, основание административной ответственности составляет административное правонарушение. В этом проявляется тесная взаимосвязь и взаимообусловленность административного правонарушения и административной ответственности: с одной стороны, без правонарушения нет административной ответственности, а с другой – основанием административной ответственности выступает правонарушение. В силу этого понятия «административное правонарушение» и «административная ответственность» существуют как неразрывные правовые категории.

Для того чтобы лучше раскрыть сущность и содержание административной ответственности, необходимо провести подробный анализ имеющихся в юридической литературе теоретических разработок, посвященных проблеме административного правонарушения. Законодательное определение по-

нятия «административное правонарушение» дано в ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). До этого различные дефиниции данного понятия содержались также в научной и учебной литературе. Согласно действующему законодательству административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Юридический анализ понятий правонарушения в целом и административного в частности позволяет выявить наиболее общие и существенные признаки, которые свойственны любому правонарушению. Однако общее понятие правонарушения еще не способно раскрыть специфических черт, особенностей, признаков, характерных лишь для административного проступка, а также их соотношения с

другими признаками, например признаками состава проступка, основаниями административной ответственности, с которыми он находился в неразрывной связи и взаимозависимости.

Для более глубокого и всестороннего изучения понятия административного правонарушения необходимо исследовать его содержание, обусловленное объективными и субъективными факторами.

Отсутствие концепции административного правонарушения – существенный пробел как в общей теории права, так и в теории административного права, значительно затрудняющий не только ведение успешной борьбы с таким негативным явлением, как правонарушение, но и проведение исследований, анализ состояния законности, правопорядка, правонарушений, ответственности и других компонентов правовой действительности [21, с. 5]. Полагаем, что данная точка зрения наиболее справедлива.

В юридической литературе решению этого вопроса уделялось достаточное внимание [7, 17, 18, 24, 29]. Ученые-юристы разработали большое количество различных определений административного правонарушения. Например, А.В. Серегин говорит о проступке как о виновном антиобщественном деянии (действии или бездействии), нарушающем общественные правила поведения, охраняемые мерами административного воздействия [23, с. 54]. Имеются и другие определения, подчеркивающие различные аспекты проступка. Однако подавляющее большинство авторов обращают внимание на такие признаки, как противоправность, административная наказуемость, общественная опасность (вредность, вредоносность) и виновность деяния нарушителя [3, с. 4; 5, с. 30]. Продолжение дискуссии в административно-правовой литературе говорит о том, что эта проблема далека от разрешения [4, 15].

Наиболее дискуссионной в юридической литературе, на наш взгляд, остается проблема общественной вредности или общественной опасности административного правонарушения. Суть дискуссии главным образом заключается в том, что многие авторы предлагают различное толкование этого признака – либо как общественно опасное, либо как общественно вредное.

Ученые в области административного права по данному вопросу в разное время высказывали различные точки зрения. Одни исследователи общественную опасность исключают из числа признаков административного правонарушения [16, с. 288], другие считают возможным ее рассмотрение и распространение в равной мере как на преступления, так и на правонарушения, а различие видят лишь в несовпадении степени общественной опасности.

Третьи полагают, что «проступки могут быть общественно опасными, а могут не быть» [6, с. 7], и, наконец, встречаются модификации перечисленных точек зрения [22, с. 18].

Анализ вышеизложенных авторских позиций, полагаем, с одной стороны, свидетельствует об отсутствии в достаточной степени научно обоснованных положений и выводов о материальном характере административных правонарушений, приемлемых для законодательной практики, а с другой – указывает на недостаточную развитость самой административно-правовой теории о правонарушениях. Совокупность указанных обстоятельств явилась одной из причин того, что общественная вредность не воспринята в качестве материального признака административного правонарушения действующим административным законодательством.

Сегодня вряд ли можно прийти к единому решению, если не будет четко сформулировано понятие общественно опасного деяния. Когда переход улицы в неустановленном месте, проезд в трамвае без билета называют общественно опасным деянием, возникает вопрос: «А что же такое общественная опасность? Где граница этого понятия?».

По нашему мнению, в научной литературе обоснованно высказывается мнение о том, что даже совокупность однородных административных правонарушений не должна быть основанием для признания их преступлением [9, 14, 25, 26]. Полагаем, что они не обладают общественной опасностью – это общественно вредные, антиобщественные деяния. Именно к этому выводу приходим при анализе статей КоАП РФ. В официальном определении проступка такой признак, как общественная вредность, не назван, однако в ст. 2.2 КоАП РФ, содержащей определение умысла и неосторожности, говорится о предвидении виновным «наступления вредных последствий», в то время как в аналогичных статьях УК РФ речь идет об общественно опасных последствиях. Сам факт посягательства, указанный законодателем в ст. 2.1 КоАП РФ, свидетельствует о материальном признаке административного правонарушения, предполагает нанесение ущерба общественным отношениям, правопорядку, а тем самым интересам общества, предприятий, организаций и граждан. Поэтому если такого посягательства на охраняемые административным правом общественные отношения нет, то нет и самого противоправного действия [13].

Независимо от наличия или отсутствия в тексте определения понятия административного правонарушения прямого указания на общественную вредность как на материальный признак, в реальной действительности нет таких деликтов, которые бы

не причинили вреда охраняемым общественным отношениям. В противном случае наличие правонарушений не вызвало бы никакого беспокойства у общества. Таким образом, общественная вредность выступает одним из его основных признаков.

Включение законодателем в официальное определение позволило полнее разработать его теоретическую концепцию. Полагаем, что исследуемое понятие требует своего уточнения, т.к. этот термин по своему содержанию весьма объемён. Правонарушение в широком смысле слова – это антиобщественное деяние, причиняющее вред обществу и караемое по закону. Оно включает в себя: гражданские правонарушения, административные правонарушения, дисциплинарные правонарушения и наиболее опасный вид – уголовные правонарушения [27, с. 227]. Под проступком понимается лишь противоправное поведение, влекущее либо дисциплинарную ответственность, либо административную [27, с. 305]. Считаем, что для административных деликтов наиболее правилен и точен термин «проступок», поскольку он, на наш взгляд, более конкретно отражает характер антиобщественного деяния, термин «правонарушение» следует применять в широком смысле слова.

Поскольку проступки вносят дезорганизацию в систему общественных отношений, они вредны и запрещаются правовыми актами. Юридической формой выражения общественной вредности правонарушения (проступка) выступает противоправность [11; 19, с. 95; 28, с. 265]. Необходимо подчеркнуть, что последнее составляет его отрицательный признак, т.к. оно имеет свое закрепление в административном законе (ст. 2.1 КоАП РФ).

Мы присоединяемся к мнению Д.Н. Бахраха, который полагает, что противоправность состоит в том, что определенное лицо совершает действие, запрещенное нормой права, или не совершает действия, предписанного правовым актом [5, с. 31]. Сторонником этой точки зрения выступает и Л.Л. Попов [2, с. 127]. Полагаем, что позиция первого автора дает возможность достаточно четко уяснить смысл и значение этого термина. Как общественно вредное деяние административное правонарушение посягает на регулируемые и охраняемые нормами административного права общественные отношения. Так, нарушая нормы права, регламентирующие порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, правонарушители тем самым посягают на общественный порядок, права и интересы граждан, нормальное функционирование предприятий и организаций. Необходимо отметить, что противоправность административных правонарушений находится в тесной связи с их общественной вредностью.

При этом если последнее характеризует внутреннее свойство правонарушения, то противоправность – его юридическую форму, т.е. внешнюю оболочку. Именно с использованием этого признака законодатель проводит в принимаемых нормах административного права «разграничительные линии», которые позволяют в реальной действительности правоприменительным органам точно квалифицировать различные противоправные деяния, особенно имеющие сходные признаки (например, административные правонарушения и преступления) [8].

В.Е. Севрюгин справедливо замечает: «Объективная взаимосвязь и взаимообусловленность административной противоправности и общественной вредности деяния выражаются в том, что, с одной стороны, общественно вредные свойства деяния, не зафиксированные в норме административного закона, лишены юридической силы, а с другой стороны, если административно-правовая норма в силу объективных обстоятельств перестает соответствовать существующим (сложившимся) общественным отношениям, то она не способна больше выполнять роль регулятора административно-правовых отношений» [22, с. 27]. Вместе с тем необходимо отметить, что установление административной противоправности далеко не всегда становится указанием законодателя на запрет какого-либо деяния. Правовой запрет, как правило, вытекает из общепризнанных в обществе представлений о должном или возможном поведении. Таким образом, в административном праве могут быть признаны противоправными те деяния, которые запрещены государством под страхом наступления последствий, предусмотренных правовыми санкциями.

Административное правонарушение – это не только общественно вредное, противоправное, но и виновное деяние, т.е. деяние, представляющее собой проявление воли и разума действующего (или бездействующего) лица. Человек, совершая то или иное правонарушение, осознает его результат, предвидит и учитывает его последствия. Всякий недоучет результатов, последствий правонарушения есть безответственное отношение человека к тому, что он делает.

Вина в качестве обязательного признака правонарушения закреплена в административном законодательстве. В статье 2.1 КоАП РФ указаны две формы вины – умышленная и неосторожная.

Отсутствие в теории административного права единого мнения при решении вопроса об ответственности только при наличии вины до недавнего времени в известной мере подрывало принципиальную позицию правоведения, утверждающую, что без вины нет правонарушения, у безупречного по-

ведения не должно быть юридической ответственности и наказания [10, 19, 20].

По мнению Д.Н. Бахраха, «вина – ядро субъективной стороны состава, в которую в ряде случаев входит еще мотив и цель деяния (но чаще всего ни мотив, ни цель признаками состава не являются)» [5, с. 62]. Этой точки зрения придерживаются большинство ученых [1, 2, 22].

Признание законодателем виновности свойством административного правонарушения имеет исключительно важное значение, поскольку способствует дальнейшему укреплению законности, развитию теории административного права, совершенствованию правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

«Наказуемость – общее свойство преступления. Воздействие должно неотвратимо следовать за правонарушением» [12, с. 84]. В отличие от административного в уголовном праве наказание трактуется как мера государственного принуждения, применяемая только судом от имени государства к лицам, совершившим преступление, как средство охраны общественных отношений. В соответствии с этим в уголовном законе закреплены понятия, цели и виды уголовных наказаний (ст. 43-44 УК РФ). В решении подобного вопроса, относящегося к административному праву, имеется немало проблем. Следует подчеркнуть, что в официальном определении административного правонарушения законодатель прямо не указывает на наказуемость как его обязательный признак, а лишь говорит о том, что «законодательством установлена административная ответственность».

В административном праве наказуемость не рассматривается в качестве обязательного признака административного правонарушения и не закреплена в действующем законодательстве. По мнению Б.М. Лазарева, «этим подчеркивается качественное отличие санкций за преступления и за административные правонарушения» [13, с. 36].

С нашей точки зрения, отсутствие в административном законодательстве указания на наказуемость

как признак правонарушения еще не может служить основанием для утверждения, что оно несвойственно административным правонарушениям. Законодатель хотя и не указывает в определении на данный признак правонарушения, но, признавая деяние общественно вредным, противоправным и виновным, не может оставлять его безнаказанным. Л.Л. Попов справедливо отмечает, что «административная наказуемость – важнейший признак административного правонарушения» [1, с. 157]. Игнорирование этого теоретического положения может привести к невозможности осуществления органами внутренних дел эффективной борьбы с правонарушениями. Административное законодательство предписывает меры наказания, предусмотренные КоАП РФ. В соответствии с этим правонарушение находится в тесной связи с административным наказанием, поэтому понятие «правонарушение» не может включать в себя этот обязательный признак. Что же касается ст. 2.9 КоАП РФ, на основании которой лицо может быть освобождено от административной ответственности, то в таких случаях, как правило, решения принимаются в порядке исключения уполномоченным на то судьей, органом, должностным лицом за малозначительное административное правонарушение.

Итак, можно сделать вывод, что определение административного правонарушения, имеющегося в административном законодательстве, нуждается в дальнейшем совершенствовании, и его можно изложить в следующей редакции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: административным правонарушением признается посягающее на права, свободы и безопасность граждан, собственность, установленный порядок управления, общественно вредное, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, за которое федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность.

Литература

1. Административное право (Общая часть): учебник / под ред. А.П. Коренева. М., 1986.
2. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / под ред. Л.Л. Попова. М., 1990.
3. Алехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте. М., 1968.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2002.
5. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учебное пособие. Свердловск, 1989.
6. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969.
7. Бахрах Д.Н., Ренов Э.В. Административная ответственность. Екатеринбург, 2004.

8. Бушуев Г.В. Преступление и административное правонарушение, их сходство и отличие // Вопросы охраны общественного порядка и социалистической собственности в свете Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Горький, 1981. С. 84-101.
9. Калина С. Об основаниях и последствиях декриминализации // Сов. гос-во и право. 1986. № 11.
10. Котляровский С.Г., Назаров Б.Л. Проблемы общей теории права. М., 1973.
11. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982.
12. Кудрявцев В.Н. Теоретические основы квалификации преступлений. М., 1963.
13. Лазарев Б.М. Административное правонарушение и ответственность за их совершение // Сов. гос-во и право. 1985. № 8. С. 35-36.
14. Медведев А.М. Разграничение преступлений и административных проступков // Сов. гос-во и право. 1990. № 6.
15. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007.
16. Петров Г.И. Советское административное право: Общая часть. Л., 1960.
17. Россинский Б.В. Административная ответственность. М., 2004.
18. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы института административной ответственности в России. М., 2004.
19. Самощенко И.С. Правонарушение и юридическая ответственность. М., 1966.
20. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971.
21. Севрюгин В.Е. Актуальные проблемы административного права. М., 1993.
22. Севрюгин В.Е. Административный проступок: понятие, признаки, ответственность. М., 1989.
23. Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975.
24. Старилов Ю.Н. Административная реформа: основные проблемы переходного периода. М., 2004.
25. Ткаченко В. Ответственность за повторное деяние // Сов. юстиция. 1988. № 4.
26. Угрехелидзе Н.Г. Соотношение административных правонарушений с преступностью // Сов. гос-во и право. 1990. № 6.
27. Юридический энциклопедический словарь. М., 1984.
28. Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985.
29. Якимов А.Ю. Административная ответственность и презумпция невиновности. М., 2004.

УДК 343.815

А.Г. Репев, канд. юрид. наук

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: repev-artem@yandex.ru

ПРАВОВЫЕ ЗАПРЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ, ПОМЕЩАЕМЫХ В СПЕЦИАЛЬНОЕ УЧЕБНО-ВОСПИТАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ЗАКРЫТОГО ТИПА: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

В статье рассматриваются теоретико-правовые и прикладные проблемы реализации положений законодательства Российской Федерации, предусматривающего установление правовых запретов и ограничений в отношении несовершеннолетних правонарушителей, помещаемых в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. На опыте территориальных органов МВД России на региональном уровне высказываются предложения по повышению эффективности данной меры государственного принуждения.

Ключевые слова: правовой запрет, ограничение, мера государственного принуждения, предупреждение преступлений и административных правонарушений, преимущество.

A. G. Repev, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: repev-artem@yandex.ru



LEGAL PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS TOWARDS THE MINORS PLACED IN SPECIAL TEACHING AND EDUCATIONAL CUSTODIAL INSTITUTION: FROM THEORY TO PRACTICE

The article considers theoretical and legal and applied problems of implementation of legislation provisions of the Russian Federation providing establishment of legal prohibitions and restrictions towards the minor placed in special teaching and educational custodial institutions. There are proposals to increase of efficiency of this measure of state coercion. It is on experience of authorities of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the regional level.

Key words: legal prohibition, restriction, state coercion measure, prevention of crimes and administrative offenses, advantage.

Одними из отправных и основополагающих ценностей мира и всего человеческого общежития выступают жизнь и права детей, их умаление не допускается даже в случаях преступления подростком норм закона. Конвенция о правах ребенка [2] (ратифицированная Постановлением Верховного Совета СССР от 13.06.1990 № 1559-1) определяет, что государства-участники признают право каждого ребенка, который, как считается, нарушил уголовное законодательство, обвиняется или признается вино-

вным в его нарушении, на такое обращение, которое способствует развитию у него чувства достоинства и значимости, укрепляет в нем уважение к правам человека и основным свободам других и при котором учитывается возраст ребенка и желательность содействия его реинтеграции и выполнению им полезной роли в обществе (ст. 40).

Другим ключевым аспектом является то, что вовлечение несовершеннолетнего в сферу уголовного судопроизводства не должно препятствовать его

воспитанию и образованию. Наоборот, данные процессы должны углубляться. Ряд основополагающих международных документов (руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские принципы), Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы) также предусматривает гарантии, обеспечивающие необходимую защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, вовлеченных в уголовное судопроизводство, в т.ч. получение ими необходимого образования.

В целях практической реализации вышеуказанных постулатов российским государством создан ряд учреждений, профилирующих как оказание необходимого профилактического воздействия на ребенка, так и гарантирование воплощения в жизнь права на образование. Одним из видов таких учреждений выступает специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (далее – специальное учреждение закрытого типа). При этом даже поверхностный взгляд на функциональное и целевое предназначение такой меры в отношении подростка, как помещение в специальное учреждение закрытого типа, уже порождает немало вопросов относительно обеспечения его права на свободу и образование, не говоря уже о правоприменительных проблемах реализации этого института.

Ряд авторов, на наш взгляд, заблуждаются, относя помещение несовершеннолетнего правонарушителя в специальное учреждение закрытого типа к мере наказания, применяемой за неоднократное совершение уголовных и административных правонарушений [3, с. 40], либо вовсе отождествляя его с наказанием в виде лишения свободы [8, с. 21-22]. Справедливости ради необходимо отметить, что подобную позицию ученых отчасти обуславливает объем правоограничений, применяемых к подростку, помещаемому в спецучреждение. Тем не менее исчерпывающий перечень наказаний, применяемых за совершение уголовно наказуемого деяния, определен в ст. 44, 88 Уголовного кодекса Российской Федерации [9] (далее – УК РФ). Разумеется, ни одна из санкций статей УК РФ не указывает помещение в специальное учреждение закрытого типа в качестве вида наказания. В числе дополнительных видов наказания такая мера также отсутствует (ст. 45 УК РФ).

Следует оговориться, что предпосылку к разного рода вольным толкованиям сущности института помещения в специальное учреждение закрытого типа создал сам уголовный закон, поскольку ч. 2 ст. 92 УК РФ закрепляет, что помещение в специальное уч-

реждение закрытого типа «...применяется как принудительная мера воспитательного воздействия», однако в перечне этих мер (как мы полагаем, исчерпывающем) помещение в специальное учреждение закрытого типа не указал (ч. 2 ст. 90 УК РФ).

На наш взгляд, рассматриваемый правовой феномен является одной из мер государственного принуждения, ограничивающей права ребенка, вводя определенные запреты (на свободу передвижения, общение с посторонними лицами, получение всей без исключения корреспонденции и др.), при этом одновременно носит, с одной стороны, уголовный и административный характер, а с другой – психолого-педагогический. Выдвинутый тезис подтверждается следующими аспектами.

Во-первых, правовую основу помещения в специальное учреждение закрытого типа несовершеннолетнего определяет ч. 2 ст. 87 УК РФ, предусматривающая, что при освобождении от наказания судом несовершеннолетние могут быть помещены в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. В этом заключен уголовно-правовой потенциал данного института – применение к лицу с девиантной моделью поведения, совершившему уголовно наказуемое деяние, но еще не утратившему способность встать на путь исправления, правовых запретов и ограничений.

Во-вторых, ответственность за невыполнение положений законодательства, регламентирующих обеспечение общественного порядка в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, установлена преимущественно административным законодательством как федерального, так и регионального уровней. В этой связи помещение в специальное учреждение закрытого типа является универсальной мерой административно-правового воздействия, направленной на предотвращение совершения подростком новых преступлений и административных правонарушений.

Наконец, в-третьих, обязательным элементом пребывания ребенка в специальном учреждении закрытого типа выступает оказание на него психолого-педагогического и воспитательного воздействия.

Позволим себе предположить, что *помещение несовершеннолетнего правонарушителя в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа* представляет собой меру государственного принуждения, применяемую в воспитательных и исправительных целях к подросткам с общественно опасным поведением при освобождении от наказания судом, заключающуюся в ограничении свободы несовершеннолетнего, обеспечении его медико-психологической, социальной помощью, а также полу-

чении им среднего (полного) общего и начального профессионального образования.

Другие ученые и практики, если и не относят помещение в специальное учреждение закрытого типа к мерам наказания, однако сами учебно-воспитательные учреждения считают институтами системы исполнения наказания, буквально «пенитенциарными учреждениями» [1, с. 73] или «детскими пенитенциарными учреждениями» [8, с. 21-22]. Подобная позиция вряд ли оправдана как с точки зрения своего методологического, теоретико-правового обоснования, так и с позиции функционального назначения такой меры, как помещение в специальное учреждение закрытого типа.

Для того чтобы отнести специальное учреждение закрытого типа к учреждениям исполнения наказания, необходимо, чтобы наказание состоялось как юридический факт и начались соответствующие правоотношения «воспитательная колония – осужденный». В данном случае, как мы разобрались, ситуация обратная. Несовершеннолетний помещается в спецучреждение при условии освобождения от наказания судом. Это, во-первых.

Другой аспект заключается в том, что рассматриваемые специальные учебно-воспитательные учреждения являются однозначно образовательными организациями (с оговоркой – закрытого типа), где обучаются несовершеннолетние, нуждающиеся в создании особых условий и требующие специального педагогического подхода [5].

И наконец, в-третьих, такая мера государственного принуждения, как помещение в специальное учреждение закрытого типа, применяется исключительно к несовершеннолетним, которые: не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность; достигли возраста, предусмотренного ч. 1 или 2 ст. 20 УК РФ, и не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими; осуждены за совершение преступления средней тяжести или тяжкого преступления и освобождены судом от наказания в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 92 УК РФ [5].

Конечно, режим в спецучреждении обеспечивает изоляцию от общества, объем ограничений основных прав и запретов близок к тому, что установлен в воспитательных колониях, влияние криминальной

субкультуры внутри сообщества подростков – все это сопоставимо с пенитенциарными учреждениями. Однако соизмерение карательной и педагогической составляющих в период нахождения подростка в специальном учреждении закрытого типа позволяет прийти к выводу о преимущественном характере второй. Данная мера пресечения имеет большое воспитательное значение. Присмотр должностными лицами специальных детских учреждений за несовершеннолетними имеет не только частное, но и общее предупреждение (обсуждение преступного поведения непосредственно с самим ребенком, специальные методики преподавания общеобразовательных дисциплин, построенные на привитии обучающимся законопослушного поведения), несет в себе значительный профилактический потенциал, который оказывает положительное влияние.

Безусловно, верной представляется выработанная законодателем позиция о недопустимости чрезмерно строгой реакции на противоправное поведение несовершеннолетних. Необратимые изменения психики, вызванные необоснованно суровым наказанием, могут усугубить девиантную направленность поведения подростка. Однако практика показывает, что применение такой меры, как помещение в специальное учреждение закрытого типа, в последние годы стало носить единичный характер либо не применяется вовсе.

На территории Пензенской области на протяжении 2011-2014 гг. и 9 месяцев 2015 г. районными и городскими судами решения о помещении несовершеннолетних в специальное учреждение закрытого типа за совершение тяжких и средней тяжести преступлений не принимались. Вместе с тем предпосылки к активизации такой превентивной меры имеют место быть. Несмотря на снижение по итогам 9 месяцев 2015 г. на территории Пензенской области подростковой преступности на 13,3% (с 241 до 209), в т.ч. краж – на 9,6% (с 136 до 123), грабежей – на 13,3% (с 15 до 13), ряд ее криминологических характеристик вызывает тревогу.

Негативное влияние на уровень преступности несовершеннолетних оказывает многоэпизодный характер преступлений, ими совершаемых. За 9 месяцев 2015 г. из общего количества направленных в суд уголовных дел по преступлениям, совершенным несовершеннолетними, 22 являлись многоэпизодными (72 эпизода). Каждый пятый подросток, совершивший преступление на территории области (51 человек из 202), и каждый четвертый – в г. Пензе (28 человек из 96) ранее имели опыт преступной деятельности. Среди несовершеннолетних, совершивших преступления повторно, 8 были условно осуждены на момент совершения противоправного

деяния, 9 ранее освобождены от наказания в связи с амнистией.

Следовательно, определенное негативное влияние на уровень повторной преступности несовершеннолетних оказывает недостаточная эффективность мер государственного принуждения, в т.ч. действующей системы наказаний в отношении несовершеннолетних. Имеет место вменение подросткам, неоднократно совершавшим преступления, альтернативных мер наказания в виде обязательных работ, штрафа, применение принудительных мер воспитательного воздействия в виде передачи под надзор родителей и т.д.

К примеру, несовершеннолетний П., состоящий на профилактическом учете в подразделении по делам несовершеннолетних (далее – ПДН) УМВД России по г. Пензе с 2008 г. за неоднократное совершение общественно опасных деяний до достижения возраста уголовной ответственности, в 2012 г. был осужден по ст. 158 УК РФ к исправительным работам. В 2014 г. П. совершил 6 административных правонарушений и повторное преступление, предусмотренное ст. 158 УК РФ, за совершение которого был осужден к обязательным работам, однако назначенное наказание фактически не отбывал. В связи с этим сотрудниками ПДН совместно с уголовно-исполнительной инспекцией УФСИН России по Пензенской области (далее – УИИ) в Железнодорожный районный суд г. Пензы было направлено ходатайство о замене подростку обязательных работ на лишение свободы. Данное постановление осталось без рассмотрения, 06.05.2015 П. был снят с учета в УИИ в связи с объявлением амнистии. В июне 2015 г. сотрудниками полиции вновь установлена причастность указанного несовершеннолетнего к серии краж из автомашин. В августе 2015 г. П. достиг совершеннолетия.

В профилактической деятельности сотрудников полиции в отношении детей преобладают меры воспитательного воздействия в виде убеждения, которые не всегда оказывают положительное влияние на лиц, состоящих на профилактическом учёте. Несмотря на комплекс проводимых профилактических мероприятий, состоящие на учёте в подразделениях по делам несовершеннолетних подростки вновь совершают противоправные деяния. В этой связи действенной принудительной мерой, предупреждающей совершение повторных противоправных деяний несовершеннолетними, могло бы стать направление их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Условия для этого имеются.

По итогам 9 месяцев 2015 г. на территории Пензенской области зарегистрировано снижение количества совершенных подростками общественно

опасных деяний до достижения возраста уголовной ответственности на 12,7% (134 – 117). Из общего числа общественно опасных деяний 8,0% (9) совершены повторно.

Следует также понимать, что помещение подростков в спецучреждение будет способствовать разобщению объединенных для совершения преступлений в криминальную группу подростков, благоприятно скажется на возможности оторваться от негативной среды, встать на путь исправления.

Кроме того, в период расследования уголовного дела необходимо проводить целенаправленную работу с прокурорами и судьями районов по согласованию вопроса о возможности применения в отношении конкретного подростка положений ч. 2 ст. 92 УК РФ и помещения его в специальное учреждение закрытого типа.

Недостаточное использование правоохранительными органами рассматриваемой меры государственного принуждения обусловлено также и объективными причинами. К примеру, ч. 1 ст. 73 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ) определяет, что осужденные к лишению свободы отбывают наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта РФ, в котором они проживали или были осуждены. Указанное положение имеет важное значение для последующей ресоциализации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, сказывается на более скором их возвращении к социально полезной деятельности, способствует сохранению родственных отношений [7, с. 17]. Нахождение подростка в специальном учреждении закрытого типа предусматривает его изоляцию, исключающую возможность ухода с территории указанного учреждения по собственному желанию, а также круглосуточное наблюдение и контроль за несовершеннолетним, в т.ч. во время, отведенное для сна [5]. Принимая это во внимание, следуя духу «дружественного в отношении ребенка правосудия» [4], необходимо, чтобы рассматриваемые нами спецучреждения находились в каждом субъекте Российской Федерации. К сожалению, это не так.

Исходя из информации, размещенной на официальном интернет-сайте Министерства образования и науки Российской Федерации [6], на сегодняшний день функционируют лишь 19 профессиональных училищ для подростков с девиантным поведением. При этом распределены они крайне неравномерно. На Приволжский федеральный округ приходится только два таких учреждения (Республики Башкортостан и Татарстан). Ситуация со специальными общеобразовательными школами закрытого типа и вовсе не ясна. Вышеуказанный ин-

тернет-ресурс какую-либо информацию об этом не предоставляет. Научно-исследовательская и поисковая работа по данному вопросу позволила установить также не менее 20 подобных спецучреждений в России, что подтверждает предположение о явной их недостаточности.

Изложенные в работе предложения, даже при условии их скорой реализации, безусловно, не

способны в полной мере исключить подростковую преступность как социальное явление. Однако воплощение изложенных тезисов способно не только повысить эффективность профилактической работы органов правопорядка, но и усилить правовую защиту детей, обеспечить максимальное воспитательное воздействие досудебного и судебного процессов в отношении несовершеннолетних.

Литература

1. Зубенко В.М. Роль правового воспитания сотрудников закрытых воспитательных учреждений в обеспечении и защите прав несовершеннолетних // Адвокат. 2008. № 6.
2. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989; вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.
3. Леус Э.В., Соловьев А.Г., Сидоров П.И. Несовершеннолетние в исправительном учреждении закрытого типа: социально-психологическая характеристика // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2009. № 1(36).
4. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы: Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.
5. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (в ред. от 23.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177; 2015. № 48. Ст. 6679.
6. Перечень подведомственных организаций Минобрнауки России. URL: <http://минобрнауки.рф> (дата обращения: 27.11.2015).
7. Репьева А.М. Реализация общеправовых принципов в процессе исполнения наказания в воспитательных колониях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.
8. Ржевская Л.В. Принцип воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних правонарушителей // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2010. № 5.
9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2015. № 48. Ст. 6712.

УДК 351.755.61

А.С. Ускова, канд. юрид. наук, доцент

Академия управления МВД России

E-mail: uskova.albina@gmail.com;

З.Н. Столярова

адъюнкт Академии управления МВД России

E-mail: zina_adyunkt@mail.ru

ОБ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПАХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ

Статья посвящена актуальной проблеме для нашей страны – исследованию вопроса информационного обеспечения на примере деятельности Федеральной миграционной службы. В частности, подробно исследованы основополагающие принципы, предлагается авторская классификация и перечень основных принципов информационного обеспечения деятельности Федеральной миграционной службы России.

Ключевые слова: основные принципы, информационное обеспечение, Федеральная миграционная служба (ФМС России), правовое регулирование.

A.S. Uskova, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia

E-mail: uskova.albina@gmail.com;

Z.N. Stolyarova

a postgraduate student of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia

E-mail: zina_adyunkt@mail.ru



ABOUT THE BASIC PRINCIPLES OF INFORMATION SUPPORT OF ACTIVITY OF FEDERAL MIGRATION SERVICE

The article is devoted to a topical problem for our country – study of information support on the example of activity of Federal Migration Service. In particular the fundamental principles are in detail investigated, author's classification of the basic principles of information support of activity of Federal Migration Service is offered.

Key words: basic principles, information support, Federal Migration Service (FMS of Russia), legal regulation.

Раскрытие понятия и классификация принципов информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности Федеральной миграционной службы России (далее – ФМС России) предполагает уяснение понятия «принцип». Принцип, или начало (лат. principium), – это основополагающая истина, закон, положение или движущая сила, лежащая (лежащий) в основе других истин, законов, положений или движущих сил.

Под принципами информационного обеспечения мы будем понимать основные исходные положения, юридически объясняющие и закрепляющие объективные закономерности общественных отношений, проявляющихся в информационной сфере.

Принципы информационного обеспечения базируются на положениях основных конституционных норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина и гарантирующих их осуществление,

а также на особенностях и юридических свойствах информации как объекта правоотношений.

Полагаем, что основные принципы информационного обеспечения деятельности в исследуемой сфере должны удовлетворять следующим требованиям:

- быть основаны на требованиях и положениях действующего законодательства;
- отвечать стандартам и установленным требованиям;
- отвечать за безопасность данных на каждом из этапов обработки;
- не влиять на работоспособность автоматизированных информационных систем;
- осуществлять контроль за эффективностью выбранных средств защиты.

На наш взгляд, принципы информационного обеспечения деятельности ФМС России следует условно разделить на общие, специальные и частные. Общие принципы относятся ко всей системе информационного обеспечения деятельности ФМС России, специальные – только к ее отдельным видам, а частные – всего лишь к некоторым ее аспектам либо отдельным информационным процедурам.

Рассмотрим более подробно содержание названных принципов информационного обеспечения деятельности ФМС России в паспортно-визовой сфере. Итак, к **общим принципам**, по нашему мнению, относятся следующие:

Принцип законности выражается в строгом и неуклонном соблюдении законов и иных нормативных правовых актов в практической деятельности миграционной службы в целом и любого его должностного лица в частности.

Важным принципом информационного обеспечения деятельности ФМС России в паспортно-визовой сфере является *принцип безопасности*. Данный принцип отражает требования к защите информации при обращении с информационными ресурсами, имеющими большое значение при документировании граждан, и формировании автоматизированных баз данных. Его параметры оговорены в Доктрине информационной безопасности [3, 4], а также других документах [2].

Принцип баланса интересов граждан, общества и государства предполагает использование форм общественного контроля в деятельности миграционной службы. Реализация гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина является важнейшей задачей государства в области информационной безопасности.

Принцип научности вытекает из потребности широкого применения на практике теоретических положений, выводов и рекомендаций комплекса

общественных, гуманитарных и естественных научных дисциплин; предполагает необходимость внедрения новейших достижений научно-технического прогресса в области информационного обеспечения.

Принцип системности требует осуществлять поиск, обрабатывать, накапливать и использовать информацию комплексно, т.е. во взаимосвязи содержания и форм, причин и связей. Получаемая пользователями информация должна представлять собой некий образ или модель, адекватно отражающие объекты, социальные процессы или явления, происходящие в паспортно-визовой сфере.

Принцип универсальности отражает тенденцию, связанную с тем, что по мере распространения информационных услуг различные системы поиска, обработки, хранения и распространения информации все в большей мере становятся схожими по своей структуре и задачам, а формы и функции информационного обеспечения – универсальными.

Принцип гласности (открытости) заключается в том, что миграционная служба не должна ограничивать доступ потребителей к информации, которой она обладает, в соответствии с установленной для нее компетенцией, затрагивающей права и свободы человека и гражданина и представляющей общественный интерес.

Среди **специальных принципов**, на наш взгляд, можно назвать управленческие, методические и программно-технические.

Для практики информационного обеспечения деятельности ФМС России в паспортно-визовой сфере особую роль играют такие **управленческие принципы**, как целенаправленность, плановость, субординация, оптимальность и демократизм.

Принцип целенаправленности требует согласования и организации в работе с информационными массивами.

Принцип плановости указывает на управляемый характер информационного обеспечения деятельности миграционной службы. Эта работа строится в строгом соответствии с государственной миграционной политикой и на основе действующего законодательства.

Принцип оптимальности является одним из наиболее важных. В самом общем виде оптимальность информационного обеспечения деятельности ФМС России достигается путем определения необходимых информационных массивов и определения оптимальных режимов функционирования информационной системы.

Принцип субординации содержит в себе требования по упорядочению информационного обеспечения деятельности ФМС России в соответствии с иерархической структурой, порядком подчиненно-

сти между элементами систем информационного обеспечения и освещения событий.

Принцип демократизма весьма актуален для решения государственных задач, которые в той или иной степени могут затрагивать миграционную службу. В том числе он предполагает свободу слова, разнообразие мнений, доступность социально значимой информации.

Важное практическое значение имеют **методические принципы**, среди которых мы выделили следующие:

Принцип доходчивости (простоты) свидетельствует о том, что система информационного обеспечения должна быть доступной и не вызывать физических и психологических нагрузок у её пользователей.

Суть *принципа эффективности* заключается в достижении цели при наименьших затратах сил, средств, времени и др. К критериям эффективности обычно относят размеры затрат, сроки выполнения задач и т.д. В этой связи информационное обеспечение деятельности миграционной службы, как и всякая полезная деятельность людей, должно осуществляться рационально и эффективно.

Принцип единства информационного обеспечения предполагает, на наш взгляд, методическое единство органов исполнительной власти и информационную совместимость массивов информации, а также возможность их взаимосвязи с информационными массивами других организаций.

Суть *принципа комплексности* заключается в автоматизации процедур преобразования информационных массивов миграционной службы на всех этапах функционирования информационной системы.

В практической деятельности миграционной службы важное значение имеет идентификация каждого объекта или субъекта, пользующегося автоматизированными информационными системами (АИС), именно это характеризует принцип идентификации информационного обеспечения.

К **программно-техническим принципам**, на наш взгляд, следует отнести следующие:

Принцип апеллируемости (неотказуемости) заключается в способности удостоверять имевшее место действие или событие таким образом, чтобы эти события (действия) не могли быть позже отвергнуты.

Обеспечение однозначного прослеживания действий любого объекта, на наш взгляд, объясняет суть *принципа подотчетности*.

Принцип аутентичности (подлинности) гарантирует, что информационные ресурсы идентичны заявленным.

Принцип помехоустойчивости должен в первую очередь указать нам на обеспечение надежности и достоверности передачи информации по каналам связи. Данный принцип предполагает максимально возможное устранение различных информационных барьеров (ведомственных, территориальных и т.д.), а также нейтрализацию всевозможных шумов, помех, источниками и причинами которых могут быть недостаточная репрезентативность поступающих данных, ошибки её интерпретации и др.

Принцип оперативности, на наш взгляд, заключается в своевременном, быстром пополнении информации, оперативности действия, адекватности запросов и ответов, минимизации риска. Принцип оперативности действия обеспечивает необходимую скорость обработки запроса и получения ответа.

Частные принципы информационного обеспечения деятельности миграционной службы служат основой для регулирования её конкретных процедур. Считаем, что их целесообразно рассматривать на этапах поиска и сбора, обработки и накопления, хранения информации и её применения¹ [1].

Как правило, содержание рассматриваемых частных принципов совпадает с требованиями, предъявляемыми к свойствам информации. Так, например, на этапах поиска и сбора информации реализуются принципы ценности, важности, полноты и т.д. Обработка информации опирается на принципы сжатия, группировки, селекции и др. А при использовании социально значимой информации действуют принципы достоверности, актуальности, доступности и т.п.

Итак, характеризуя этап поиска информации, мы опираемся на принцип *ценности информации*, свидетельствующий о той максимальной пользе, которую данное количество информации способно принести.

Учет степени доверия к тем или иным источникам информации при их использовании положен в основу *принципа достоверности* информационного обеспечения в деятельности миграционной службы.

На этапе сбора информации мы руководствуемся *принципом обеспечения целостности* информации, который предполагает устранение сбоев в работе информационной системы, приводящих к искажению сведений либо частичной или полной потери данных; и *принципом избирательности информации*, заключающимся в выборе сведений относительно установленных норм и требований к качеству, объёму данных.

¹ Под носителем информации понимают физическое лицо или материальный объект, в т.ч. физическое поле, в которых информация находит отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов.

Очень важны на этапе обработки информации такие принципы, как *принцип интеграции*, т.е. достижение однократности ввода информации при многократном и многофункциональном её использовании. Это имеет огромное значение при формировании различных видов учётов миграционной службы.

Обработывая информацию, необходимо учитывать ситуации случайного уничтожения информации, несанкционированного тиражирования, а также исключать работу с информационными системами некомпетентных пользователей, пытающихся внести в неё исправления или дополнения. В данном случае просто необходим *принцип защиты от несанкционированного доступа*.

Принцип полноты информации. Полнота информации определяется необходимым объемом информации, как соотношение необходимых и полученных сведений для практической деятельности миграционной службы.

На этапе накопления информации, на наш взгляд, следует руководствоваться *принципом унификации (структуризации)* – упорядочение информационных массивов, сокращение числа форм документов в автоматизированных информационных системах ФМС России.

Принцип многократности использования информации связан со спецификой её потребления, в процессе которого сведения в информационных системах миграционной службы не исчезают и не искажаются вследствие многократного их использования.

Этап хранения информации характеризуется компактностью и конфиденциальностью, откуда и вытекают следующие принципы.

Принцип компактности (сжатости) информации означает, что её объём разумно ограничивается. Принимаются меры, чтобы она не содержала из-

быточных и ненужных сведений при формировании учётов в автоматизированных информационных системах.

С развитием информационных технологий проблема конфиденциальности и конфиденциальной информации приобретает большую значимость. *Принцип конфиденциальности* означает обязанность сохранения информации от разглашения (раскрытия). В противовес принципу гласности принцип конфиденциальности выступает правовой основой для отнесения информации к специально охраняемой законом тайне. Этап предоставления (применения) информации характеризуется актуальностью и надёжностью информации.

В условиях научно-технического прогресса актуальность информации постоянно изменяется. Актуальность информации тесно связана со временем, в течение которого информация устаревает. В этом и заключается *принцип актуальности*.

Значение *принципа надёжности* особенно возрастает в условиях использования в деятельности миграционной службы автоматизированных информационных систем. Принцип надёжности заключается в свойстве системы обеспечивать защиту компьютерной информации в течение заданного промежутка времени.

Столь подробное рассмотрение принципов информационного обеспечения деятельности ФМС России объясняется их важным практическим значением, выраженным в создании и функционировании автоматизированных информационных систем.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что представленная классификация и перечень принципов вряд ли являются исчерпывающими и окончательными и не должны рассматриваться в качестве некоей догмы. Приведённые принципы относятся к числу наиболее распространённых и не должны ограничиваться только ими.

Литература

1. ГОСТ Р50922-96 «Защита информации. Основные термины и определения».
2. Доктрина информационной безопасности (утв. Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895) // Российская газета. 2000. 28 сент. № 187.
3. О персональных данных: федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.
4. О противодействии терроризму: федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

УДК 343.359.9

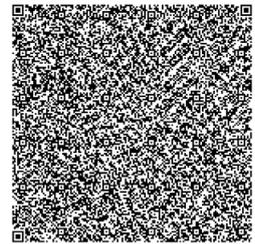
М.В. Фарафонова

адъюнкт Омской академии МВД России

ПРЕДПИСАНИЕ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В статье проводится анализ характерных особенностей применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, рассматривается вопрос о необходимости введения предписания сотрудником полиции как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административное правонарушение, производство по делу об административном правонарушении, правопорядок.



M.V. Farafonova

a postgraduate student of the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia

ADMINISTRATIVE ORDER AS A MEASURE TO ENSURE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article analyzes the characteristics of the application of measures to ensure administrative proceedings. In addition the article explores the issue of need for administrative order by a police officer as a measure to ensure administrative proceedings.

Key words: administrative offense, administrative proceedings, law and order.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляют собой эффективный комплекс средств правового воздействия, используемых уполномоченными на то должностными лицами органов исполнительной власти в сфере установленного государством порядка управления, обеспечения общественной безопасности, а также в области дорожного движения. Они применяются для поддержания надлежащего состояния правопорядка путем нейтрализации конфликта между государственной волей, выраженной в нормативном правовом акте, и индивидуальной волей правонарушителей. Анализ юридической литературы позволяет относить к мерам административно-процессуального принуждения такие меры, как: «установление личности нарушителя, обнаружение доказательств и создание иных условий для объективного, всестороннего и полного рассмотрения дела об административном правонарушении» [1, 5, 7].

Такая позиция была учтена законодателем в принятом 30 декабря 2001 г. Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В упомянутом законе в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- доставление;
- административное задержание;
- личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физиче-

ском лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;

- изъятие вещей и документов;
- отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- привод;
- временный запрет деятельности;
- залог за арестованное судно;
- помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации [9].

Продолжающаяся дискуссия относительно мер обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях свидетельствует о том, что доктринального толкования о месте мер обеспечения в системе мер административного принуждения пока не получено. Так, например, некоторыми учеными установлено, что главным предназначением мер административно-процессуального принуждения является решение задач, вытекающих из производства по делам об административных правонарушениях [4, с. 52; 10, с. 16-17].

Целью таких мер, по мнению профессора Д.Н. Бахраха, становится обеспечение производства по применению самостоятельных принудительных средств, т.е. производства по делам об административных правонарушениях. Эти принудительные средства воздействия представляют собой обеспечительные, вспомогательные, несамостоятельные меры, с помощью которых решаются тактические задачи производства [2, с. 59]. Другие считают, что, являясь по источнику своего происхождения производными от материального принуждения, процессуальные принудительные средства выполняют в правоохранительном регулировании служебную, вспомогательную роль. Их назначение состоит в создании условий для успешного осуществления материальной нормы.

Наиболее точно, на наш взгляд, высказывает свою точку зрения профессор А.И. Каплунов, определяя принудительные меры административно-правового обеспечения как «установленные административно-процессуальными нормами спосо-

бы, приемы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица, подозреваемого в совершении правонарушения, в рамках производства по делу об этом правонарушении и направленные на обнаружение орудий и предметов правонарушений, установление личности нарушителей, обнаружение, закрепление и приобщение к делу доказательств и создание иных условий для объективного, всестороннего и полного рассмотрения дела, в целях реализации норм материального права, устанавливающих ответственность главным образом за административные правонарушения, а также для реализации некоторых иных административно-правовых санкций» [6, с. 13].

Таким образом, изучение юридических источников позволяет относить к мерам административно-процессуального принуждения принудительные меры, направленные на «выявление правонарушений, установление личности нарушителей, обнаружение доказательств и создание иных условий для объективного, всестороннего и полного рассмотрения дела, в целях реализации норм материального (преимущественно административного) права, устанавливающих ответственность за правонарушения, а также для реализации некоторых иных административно-правовых санкций» [8, с. 12].

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях могут быть процессуальными инструментами, используемыми соответствующими уполномоченными на то органами и их должностными лицами в ходе осуществления своих полномочий.

Следует подчеркнуть, что в системе административно-принудительных мер особое место занимают, как уже отмечалось, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как правовой инструмент процессуального воздействия на правонарушителя, применяемого в рамках административного правонарушения. Они играют важную роль в сфере установленного государством порядка управления, обеспечения общественной безопасности, дорожного движения как средство прекращения противоправного поведения и способ устранения противоправной ситуации. Необходимость применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обусловлена не только характером деликта, но и обстоятельствами его совершения, которые требуется установить.

В пункте 4 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ четко определено, что установление порядка производства по делам об административных правонарушениях, в т.ч. установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях,

входит в предмет ведения Российской Федерации, а единственным законодательным актом федерального законодательства об административных правонарушениях выступает КоАП РФ. В связи с этим издание других законодательных актов, определяющих какие-либо иные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, запрещено, а указанный в законе перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях установлен как аксиома и является окончательным.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходимо отметить, что такая мера обеспечения, как вынесение предписания должностным лицом органа внутренних дел (полиции) или должностным лицом органа федерального надзора, в КоАП РФ, к сожалению, пока не предусмотрена, несмотря на то, что сотрудники ГИБДД, подразделения вневедомственной охраны и участковые уполномоченные полиции довольно часто применяют такую меру процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях. Представляется целесообразным дополнить в законодательном порядке ст. 27.1 КоАП РФ новой мерой обеспечения, такой как «вынесение предписания должностным лицом органа внутренних дел (полиции) или должностным лицом органа федерального надзора». Указанная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, полагаем, повысит эффективность мер принуждения, применяемых сотрудниками полиции в отношении лиц, совершивших административное правонарушение, а также улучшит предупреждение и пресечение правонарушений в области установленного государством порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности, а также дорожного движения.

Необходимо подчеркнуть, что в административном праве до настоящего времени место мер обеспечения производства в системе мер административных принуждений не определено [3, с. 112; 7, с. 383]. В связи с этим необходима специальная систематизация и соответствующее законодательное закрепление данных мер с учетом включения в них – составление предписания сотрудником полиции.

Полагаем, что выбор наиболее оптимальной классификации административно-обеспечительных мер имеет большое теоретическое и практическое значение и способствует более детальному выявлению черт, присущих этим мерам, а также уяснению содержания, правовой природы и оснований применения мер обеспечения производства.

Так, например, все меры обеспечения производства по целевому признаку можно подразделить на две группы:

- меры, преследующие цели обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и создающие условия для нормального осуществления производства, получения доказательств и исполнения постановления (например, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, изъятие вещей и документов и др.);

- меры, выполняющие наряду с процессуальными также пресекающие цели, предотвращающие наступление вредных последствий от правонарушителя (например, доставление нарушителя, административное задержание и др.) [1, с. 142-143].

Как представляется, такая классификация наиболее приемлема. Например, к обеспечительным относятся следующие меры: освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; приговор, а также составление предписания.

Мерами, применяемыми как в обеспечительных, так и в иных целях, являются: доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; временный запрет деятельности. Таким образом, большинство рассматриваемых мер, выполняя в процессе своей реализации поставленную перед ними задачу по процессуальному обеспечению производства по делам об административных правонарушениях, способны достигать либо существенным образом способствовать достижению и иных целей (например, предупреждению и пресечению правонарушения, привлечению правонарушителя к ответственности и наложению на него административного наказания), остальные меры преследуют только процессуальные цели. Заметим, однако, что при этом главной целью является административно-обеспечительная, а остальные цели косвенные, сопутствующие в достижении основной.

Литература

1. Бахрах Д.Н. Административная ответственность: учебное пособие. М., 2001.
2. Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. № 4.
3. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1982. Ч. 2.
4. Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения: монография. Омск: Омская академия МВД России, 2007.
5. Дугенец А.С. Административная ответственность: монография. М., 2003.
6. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
7. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
8. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. М., 1987.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979.

Уголовное право, криминология, уголовно-исполнительное право

УДК 343.343.6

В.А. Андриюшенков

соискатель Омской юридической академии

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ОРГАНИЗАЦИЮ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В НОРМАХ ЗАРУБЕЖНОГО УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье поднимается вопрос о правовой регламентации ответственности за организацию незаконной миграции в зарубежном уголовном законодательстве. Автор формулирует вывод относительно групповой принадлежности уголовных законов различных стран в зависимости от их оценки исследуемого в работе деяния. В частности, обращается внимание на существование принципиально отличающихся подходов к регламентации ответственности за организацию незаконной миграции, а также приводится обоснование причин различного отношения к данной проблематике.

Ключевые слова: организация, незаконная миграция, государственная граница, мигрант, ответственность.



V.A. Andryushenkov

a postgraduate degree seeker of the Omsk Law Academy

RESPONSIBILITY FOR THE ORGANIZATION ILLEGAL MIGRATION IN THE STATUTES OF FOREIGN CRIMINAL LAW

The article raises the question about the legal regulation of responsibility for organization of illegal migration in foreign criminal law. According to the results it is concluded regarding group specificity of criminal laws in different countries depending on their evaluation of the analyzed in the work acts. In particular, attention is drawn to the existence of fundamentally different approaches to the regulation of responsibility for organization illegal migration; the article gives the reasons for different attitudes towards this issue.

Key words: organization, illegal migration, state boundary, migrant, responsibility.

Изучение зарубежного опыта правового регулирования ответственности за организацию незаконной миграции представляет несомненный интерес прежде всего с позиции совершенствования отечественного уголовного законодательства. Особенно это важно с учетом того, что исследуемому явлению в законодательствах ряда стран уделяется более пристальное внимание, чем в УК РФ, хотя, безусловно, единства в данном вопросе сегодня не наблюдается практически ни в одной из современных правовых систем. Так, в Уголовном кодексе Республики Беларусь в разделе XIII «Преступления против государства и порядка осуществления власти и управления» установлена ответственность за подобные деяния в виде лишения свободы на срок до пяти лет (ст. 371¹) [16, с. 214]. Следует отметить, что наименование статьи, посвященной организации незаконной миграции в УК РБ, полностью идентично ее аналогу в отечественном уголовном законодательстве. Законодатель обеих стран исходит из того, что общественно опасной является именно организация незаконной миграции, а не сама миграция, будучи даже незаконной.

Дело в том, что миграция как таковая представляет собой явление, выходящее за пределы сферы уголовно-правового регулирования, зачастую имея спонтанный и даже хаотичный характер, что не может влечь за собой возникновение отношений уголовно-правового характера. В свою очередь, организация данного процесса, имеющая, как правило, строго целевой характер, способна не просто подорвать основные государственные институты, но и надорвать экономику целой страны, а возможно, и содружества таких стран, что мы наблюдаем сегодня на примере Евросоюза.

Именно организация указанных выше действий является уголовно наказуемой и в уголовном законодательстве Республики Таджикистан. Так, ст. 335¹ УК РТ звучит как «Организация незаконного въезда в Республику Таджикистан иностранных граждан или лиц без гражданства или незаконного транзитного проезда через территорию Республики Таджикистан» [20]. Несмотря на наличие незначительных отличий в наименовании данного посягательства в УК данной страны (например, отсутствие самого термина «миграция»), суть его сводится именно к организации незаконного въезда на территорию Республики Таджикистан граждан других стран. Организация так или иначе выступает в качестве составообразующего признака, без которого ответственность в перечисленных выше странах невозможна.

При этом следует отметить, что сходство в правовом регулировании пределов ответственности за рассматриваемое деяние не является таким

же тотальным и применительно к их квалифицированным составам. Например, УК Республики Таджикистан дифференцирует ответственность за организацию незаконной миграции, если это деяние совершено повторно, причинило значительный ущерб гражданину, с использованием служебного положения потерпевшего и т.д. В этом отношении детализация ответственности в Таджикистане выглядит значительно более проработанной, чем в отечественном УК, где в рамках ч. 2 ст. 322¹ УК РФ предусматривается лишь два отягчающих обстоятельства, среди которых выделяется организованная группа и цель совершения преступления на территории Российской Федерации. Тоже самое необходимо указать и в отношении УК Республики Беларусь, нормы которого в этом отношении скорее ближе к позиции таджикского законодателя, чем российского.

Впрочем, несмотря на внешнее сходство в рамках основных составов, также более качественным в этом отношении выглядит и норма об организации незаконной миграции в УК Республики Казахстан. В статье 394 УК данной страны предусматривается ответственность именно за организацию незаконной миграции посредством «...предоставления транспортных средств, либо поддельных документов, либо жилого или иного помещения, а также оказания гражданам, иностранцам и лицам без гражданства иных услуг для незаконного въезда, выезда, перемещения по территории Республики Казахстан» [18], что собственно и составляет содержание организации. Как следует из диспозиции нормы, казахский законодатель пошел по пути детализации объективной стороны данного посягательства и четкого описания ее признаков в рамках ч. 1 ст. 394 УК РК.

В то же время вторая и третья части данной статьи в большей степени соотносятся с УК РФ, чем с кодексами других стран, что обусловлено достаточно невысоким уровнем дифференциации ответственности за исследуемое деяние. В частности, речь идет о наличии в отягчающих обстоятельствах организации незаконной миграции лишь видов соучастия и служебного положения виновного [18]. В этом отношении УК Республики Казахстан несравненно ближе к российскому уголовному законодательству, чем к тому же УК Республики Беларусь или УК Республики Таджикистан. Впрочем следует признать, что все перечисленные выше страны составляют единую группу, законодательства которых особым образом реагируют на угрозу незаконной миграции за счет выделения самостоятельной нормы, регламентирующей ответственность за организацию данного общественно опасного деяния.

Интересно, что в эту же группу входит и Уголовный кодекс Польши, что обусловлено наличием в нем ст. 264, параграф третий которой устанавливает ответственность именно за организацию незаконного въезда на территорию данной страны [14]. Нетипичность ситуации, связанной с нахождением УК Польши в указанной группе, заключается в том, что, как правило, законодательство стран Евросоюза является достаточно унифицированным, особенно что касается ответственности за нарушение правил миграционного законодательства. Однако самостоятельная норма за организацию незаконной миграции характеризует лишь уголовный закон Польши, что делает неизбежным его включение в первую группу стран, особым образом реагирующих на незаконную миграцию.

В указанную группу следует отнести и Китайскую Народную Республику, в которой уголовный закон также организацию незаконной миграции относит к числу самостоятельных деяний общественно опасного характера. В частности, в главе «Преступления против порядка управления государственной границей (пограничной линией)» (ст. 318 УК КНР) регламентирует ответственность за «... организацию пересечения государственной границы (пограничной линии) другим лицом» [10, с. 255]. Причем в рамках обстоятельств, отягчающих наказание за данное деяние, законодатель указал на многократность его совершения, организацию этого деяния «главарями преступных групп» и ряд других дифференцирующих признаков, оказывающих влияние на квалификацию и итоговое наказание. Более того, в последующих статьях УК регламентируется ответственность за отдельные действия организатора, как то: «получение обманным путем виз, паспортов и других выездных документов...» (ст. 319 УК КНР); «предоставление другим лицам виз, паспортов и других выездных документов...» (ст. 320 УК КНР); «незаконная перевозка других лиц через государственную границу...» (ст. 321 УК КНР) [10, с. 256-257].

Таким образом, китайское уголовное законодательство в этом отношении представляет один из наиболее проработанных нормативных актов, где ответственность за организацию незаконной миграции не только является самостоятельной, но и максимально детализирована.

При этом другую группу составляют страны, в которых самостоятельной ответственности за организацию незаконной миграции нет. Оценка такого поведения преимущественно осуществляется по смежным и внешне схожим нормам уголовного законодательства. Так, в УК Азербайджанской Республики законодатель предусмотрел ответственность

за незаконное пересечение государственной границы (ст. 318 УК АР) [15]. То же самое мы наблюдаем и в УК Республики Узбекистан. В частности, ст. 223 УК данной страны также оценивает как общественно опасное поведение именно пересечение государственной границы, причем как для нахождения в стране, так и в случаях транзита через нее [21].

Необходимо отметить, что представленная группа стран, не практикующих выделение самостоятельной ответственности за организацию незаконной миграции и оценивающих данное деяние с позиции пересечения государственной границы, достаточно широка. Более того, данный подход в некоторой степени можно назвать превалирующим, особенно это касается стран, находящихся на постсоветском пространстве. Его реализация, помимо уже отмеченных стран, также осуществляется в уголовных законодательствах Киргизской Республики, Армении, Грузии и некоторых других государствах, законодательство которых является преемником УК РСФСР. Например, в УК Киргизии на сегодняшний день существует лишь одна норма, направленная на регламентацию ответственности за факты незаконного перемещения через государственную границу. Это ст. 346 УК РК «Незаконное пересечение Государственной границы» [19], что также позволяет вести речь о необходимости включения киргизского уголовного закона именно в данную группу стран.

То же самое касается уголовных кодексов Армении и Грузии. В УК Армении (ст. 329) закреплена ответственность за пересечение охраняемой государственной границы Республики Армении без соответствующих документов или разрешения. При совершении данного деяния группой лиц по предварительному сговору или с применением насилия виновному грозит наказание до семи лет лишения свободы. Такую же позицию по данному вопросу демонстрирует и грузинский законодатель. В статье 344 «Незаконное пересечение Государственной границы Грузии» предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет [8, с. 123]. При наличии одного из квалифицирующих признаков ответственность может быть установлена до пяти лет лишения свободы – совершение группой лиц, с применением насилия или угрозой его применения. Что характерно, во всех перечисленных выше уголовных законах, несмотря на имеющиеся отличия в правовой регламентации ответственности за рассматриваемые посягательства, они располагаются в главе «Преступления против порядка управления», что также указывает на их единую родовую принадлежность. Это относится и к введенной в УК Грузии статье (в 2006 г.) (344¹) [9] «Незаконная перевозка мигрантов через Государственную границу Грузии

или(и) создание им соответствующих условий для незаконного пребывания в Грузии». Данная норма, также нашедшая свое отражение в главе «Преступления против порядка управления», в первую очередь направлена на противодействие организаторам миграции через территорию Грузии либо, наоборот, на ее территорию.

В то же время, если брать страны Евросоюза, то необходимо отметить, что для многих из них характерным является выделение значительного числа составов преступлений, регламентирующих ответственность за миграционные нарушения. И даже при отсутствии термина «миграция» следует отметить высокий уровень детализации ответственности за ее организацию. Особый интерес в этом отношении представляют УК таких республик, как Литва, Латвия и Эстония, демонстрирующих некоторое единство в решении проблемы ответственности за незаконную миграцию.

Так, литовский законодатель предусмотрел целый блок норм, регламентирующих ответственность за миграционные нарушения, обладающие, по его мнению, свойством общественной опасности. Речь при этом идет о ст. 291-293 УК данной республики, в рамках которых устанавливается ответственность за незаконное пересечение границы (ст. 291 УК), контрабанду людьми через государственную границу (ст. 292 УК) и незаконное пребывание на территории Литовской Республики граждан третьих стран (ст. 292¹ УК) [12]. При этом характерно, что последняя норма, содержание которой как раз в большей степени соответствует организации незаконной миграции, была включена в кодекс в 2012 г. с последующими изменениями данной нормы в 2014 г. [12], что соответствует тем тенденциям, которые сегодня наблюдаются на территории Евросоюза в части миграционных процессов.

Еще более детально к решению данной проблемы подходит законодатель Латвии. В статье 285-285² УК Латвии последовательно устанавливается ответственность за незаконную транспортировку лиц через границу данной страны (ст. 285), обеспечение возможности остаться на территории Латвии – она же включает организацию (ст. 285¹ УК) и предоставление возможности легального приобретения права на пребывание на территории Латвийской Республики, другого государства – члена ЕС, Европейской экономической зоны или Швейцарской Конфедерации (ст. 285² УК) [11]. Опять же последние две нормы, существенно расширяющие пределы уголовно-правовой охраны общественных отношений в сфере миграционного законодательства, появились в УК Латвийской Республики лишь в конце 2013 г., что также обусловлено событиями

на Украине и последующим миграционным кризисом, который произошел в Европе несколько позже.

Видимо, этими же причинами обусловлена позиция по данному вопросу и эстонского законодателя, также подходящего к его решению достаточно детально. Так, Пенитенциарный кодекс (далее – ПК) этой страны предусматривает несколько норм, направленных на охрану общественных отношений в сфере миграции, совокупность которых позволяет вести речь и о наличии в той или иной форме запрета на организацию данного общественно опасного деяния. Речь при этом идет о ст. 237⁴ ПК «Злонамеренное проникновение в Эстонскую Республику», ст. 258 ПК «Незаконное пересечение государственной границы Эстонской Республики и временной контрольной линии» и ст. 259 ПК «Незаконное перемещение иностранцев через государственную границу Эстонской Республики и временную контрольную линию» [6]. Что характерно, ст. 237⁴ ПК была введена в Пенитенциарный кодекс только в 2015 г., а две другие нормы также были изменены и дополнены в 2015 г. Все это свидетельствует об активности законодателя именно в данном направлении в условиях наплыва мигрантов из Украины и стран Средней Азии.

Солидарен в этом отношении с другими странами, входящими в состав Евросоюза, и болгарский законодатель. В разделе 1 УК данной страны «Преступления против порядка управления» речь идет о наказуемости незаконного перемещения через границу: «Кто выедет за границу или въедет в страну без разрешения надлежащих органов власти или хотя с разрешения, но не через установленные для этого места, наказывается лишением свободы до пяти лет и штрафом» [17, с. 234].

Безусловный интерес в этом отношении представляет собой и уголовное законодательство Италии, страны, находящейся на острие исследуемой проблематики прежде всего в силу своего географического положения. Следует отметить, что очередной закон № 40/98 (так называемый Единый иммиграционный закон) был разработан и проведен в жизнь левоцентристским правительством еще в 1998 г. Представляя закон в парламенте, авторы указывали, что его целями являются «борьба с нелегальной миграцией и криминальной эксплуатацией иммигрантов; реализация политики легального и планируемого въезда иностранных рабочих и создание эффективных мер по интеграции новых иммигрантов и иностранцев, проживающих в Италии» [23]. Разработчики исходили из того, что эффективная интеграция мигрантов возможна только в условиях результативной борьбы с миграцией нелегальной. Закон предусматривал укрепление внеш-

них средств контроля (визы, квоты), вводил жесткие санкции против организаторов нелегального въезда в страну (тюремное заключение сроком от 1 до 3 лет), предусматривал более эффективные механизмы выдворения из страны (насильственную депортацию под конвоем и создание центров временного заключения под стражу для содержания лиц, в отношении которых принято решение о депортации), а также заключение соглашений с основными странами – источниками иммиграции о беспрепятственном пропуске мигрантов на родину.

В 2009 г. был принят так называемый «Пакет мер по обеспечению безопасности», в котором была ужесточена финансовая ответственность, а в ряде случаев предусмотрено уголовное наказание за нелегальное пребывание в стране как для иммигрантов, так и для лиц, «оказывающих им содействие», к которым отнесены работодатели и владельцы жилья. Последние могут быть подвергнуты тюремному заключению сроком от полугода до трех лет с последующей конфискацией недвижимости [3]. При этом еще одним важным направлением, которому, по мнению итальянских экспертов, необходимо больше уделять внимание, является борьба с криминальными структурами, занимающимися трафиком (организацией) нелегальных мигрантов и торговлей людьми [22].

Осознание необходимости противодействия данному явлению приходит и в других странах. Так, премьер-министр Венгрии Виктор Орбан в конце 2015 г. занял радикальную позицию по этому вопросу и объявил о необходимости внесения срочных изменений как в отдельные законы, так и непосредственно в Уголовный кодекс Венгрии [5]. Орбан при этом подчеркнул: «Евросоюз должен перестать "создавать иллюзии" у экономических мигрантов из Пакистана, Бангладеш, Нигерии, Мали, которые рассчитывают получить убежище на фоне сирийского кризиса», предложив при этом наиболее серьезные меры по противодействию (в т.ч. и уголовно-правового характера) данному явлению [5].

В то же время в Уголовном кодексе Германии на сегодняшний день в § 234а устанавливается ответственность лишь за насильственный увоз людей за границу. Это единственная статья в уголовном законодательстве этой страны, в той или иной мере регламентирующая ответственность за наиболее опасные нарушения миграционного законодательства. При этом содержание указанной нормы УК ФРГ выглядит следующим образом: «Кто хитростью, угрозами или применением насилия переправляет другое лицо за пределы пространства действия данного закона, или вынуждает его к этому, или препятствует его возвращению на данную территорию...» [2,

с. 198-199]. Содержание нормы носит максимально широкий и достаточно неопределенный характер, что не позволяет вести речь как именно о предписании, которое непосредственно направлено на уголовно-правовую охрану общественных отношений в сфере миграции. Данное обстоятельство вынуждает относить уголовное законодательство ФРГ в данной его части к той группе стран, где охрана таких отношений осуществляется наряду с другими объектами уголовно-правовой охраны, например личной свободой человека, общественной безопасностью и т.д. Парадоксальным при этом является тот факт, что, несмотря, безусловно, на главенствующую роль Германии в Евросоюзе и массовом стремлении мигрантов попасть именно в эту страну, тем не менее ее уголовное законодательство остается на ортодоксальных позициях. При этом попытки установления контроля за прибывающими гражданами других стран осуществляются на уровне других нормативно-правовых актов.

Хотя следует отметить, что именно сейчас позиция по данной проблематике, в т.ч. и на уровне уголовного законодательства, в некоторых странах начинает меняться. В частности, в конце 2015 г. Австрия, Словакия и Германия объявили об объединении усилий не только в реализации организационных мер по противодействию незаконной миграции, но и в решении вопроса усиления уголовной ответственности за ее организацию [7]. В Финляндии уже в 2016 г. (05.01.2016) к уголовной ответственности был привлечен гражданин России за установленный факт именно организации незаконной миграции [1], что указывает на достаточно быструю реакцию европейского законодателя на меняющиеся условия реальной действительности в плане миграционных процессов.

Несмотря на это, подход к данной проблеме, который продемонстрирован в уголовных законодательствах ФРГ, Дании, Швейцарии и т.д., имеет достаточно серьезное распространение и в законодательствах, представляющих другие правовые семьи. Например, Уголовный кодекс Объединенных Арабских Эмиратов ограничивается нормами (ст. 344, 345 УК), регламентирующими ответственность за посягательство на личную свободу человека [13]. При этом ни термин «миграция», ни ее организация в данном нормативном акте не фигурируют вообще, что, как представляется, вполне обосновано с учетом экономического, политического и географического статуса данной страны. Никак не реагирует на данную проблему, которая является характерной как для России, так и для всего Европейского союза, и Иран. В настоящий момент уголовный Закон об исламских уголовных наказаниях Исламской Респу-

блики Иран не содержит каких-либо норм, специально созданных для охраны именно данной группы общественных отношений. Данное обстоятельство также свидетельствует о необходимости отнесения обеих стран в одну группу с теми государствами, законодательства которых не рассматривают организацию незаконной миграции в качестве общественно опасного явления [4].

Полагаем, что состояние правовой регламентации ответственности за организацию незаконной миграции в перечисленных странах во многом обусловлено отсутствием необходимости в ее установлении как таковой. Данное обстоятельство объясняется нераспространенностью деяний подобного рода, особенностями географического положения, сильными религиозными началами и целым блоком причин иного свойства.

Таким образом, по месту, занимаемому в системе преступлений против общественной безопасности, уголовное законодательство зарубежных стран можно классифицировать на три самостоятельные группы. В первую группу входят акты, в которых нормы, устанавливающие ответственность за организацию незаконной миграции, имеют максимально конкретный характер, а сама организация действий подобного рода прямо указывается в самостоятельных статьях уголовных кодексов. Речь, в частности,

идет о законодательствах таких стран, как Республика Беларусь, Республика Таджикистан, Республика Казахстан, Польша, Китайская Народная Республика и др.

Вторую группу составляют страны, в уголовных кодексах которых демонстрируется прямо противоположный подход к решению данного вопроса, где самостоятельной ответственности за данное деяние нет вообще (ФРГ, Дания, Швейцария, Азербайджан, Туркменистан, Армения, Киргизия, Украина, Грузия, Узбекистан и др.). Уголовное законодательство данных стран в решении проблемы незаконной миграции опирается на нормы, регламентирующие ответственность за пересечение государственной границы и смежные с ней посягательства, имеющие непосредственное отношение скорее к нарушению правил пограничного контроля, а не собственно миграции и ее незаконным проявлениям.

К третьей группе можно причислить страны, в законодательстве которых нормы, предусматривающие ответственность за анализируемое деяние, отличаются высокой детализацией признаков объективной стороны преступления, предусматриваемых в нескольких уголовно-правовых нормах (Италия, Испания, Франция, Латвия, Литва, Эстония, Болгария и др.).

Литература

1. В Финляндии россиянина обвинили в организации незаконной миграции. URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1591156> (дата обращения: 17.02.2016).
2. Головенков П.В. Уголовное уложение (Уголовный кодекс) Федеративной Республики Германия. Научно-практический комментарий и перевод текста закона. М., 2015.
3. Животовская И.Г. Италия: опыт борьбы с нелегальной иммиграцией. URL: http://www.perspektivy.info/book/italija_opyt_borby_s_nelegalnoj_immigracijej_2012-01-13.htm (дата обращения: 14.02.2016).
4. Закон об исламских уголовных наказаниях Исламской Республики Иран. СПб., 2008.
5. Медведев Е. Венгрия бьет по мигрантам Уголовным кодексом. URL: http://www.ng.ru/world/2015-09-14/1_migranty.html (дата обращения: 29.01.2016).
6. Пенитенциарный кодекс Эстонской Республики (по состоянию на 20.05.2015). URL: https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru-seadused/_01.05.2015.pdf (дата обращения: 18.01.2016).
7. Словения, Австрия и Германия объединили усилия против нелегальных мигрантов. URL: <http://sprintnews.ru/a/1010598> (дата обращения: 17.02.2016).
8. Уголовный кодекс Грузии. СПб., 2001.
9. Уголовный кодекс Грузии (по состоянию на 20.01.2015). URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/16426/143/ru/pdf> (дата обращения: 22.01.2016).
10. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / под ред. д.ю.н., проф. А.И. Коробеева. СПб., 2014.
11. Уголовный кодекс Латвийской Республики (по состоянию на 26.04.2014). URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=88966> (дата обращения: 31.08.2014).
12. Уголовный кодекс Литовской Республики (по состоянию на 01.01.2015). URL: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=494454 (дата обращения: 23.12.2015).
13. Уголовный кодекс Объединенных Арабских Эмиратов. Уголовно-процессуальный кодекс Объединенных Арабских Эмиратов. СПб., 2015.
14. Уголовный кодекс Польши (по состоянию на 01.01.2015). URL: <https://prawo.uni.wroc.pl/node/3764?language=en> (дата обращения: 13.02.2016).

15. Уголовный кодекс Республики Азербайджан (по состоянию на 22.07.2015). URL: http://www.taxess.gov.az/uploads/qanun/2011/mecelleler/cinayet_mecellesi_rus.pdf (дата обращения: 12.02.2016).
16. Уголовный кодекс Республики Беларусь. Минск, 2014.
17. Уголовный кодекс Республики Болгария. СПб., 2001.
18. Уголовный кодекс Республики Казахстан (по состоянию на 01.01.2016). URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 12.02.2016).
19. Уголовный кодекс Республики Кыргызстан (по состоянию на 28.07.2015). URL: http://online.adviser.kg/Document/?link_id=1000871489 (дата обращения: 30.12.2015).
20. Уголовный кодекс Республики Таджикистан (в ред. от 26.07.2014). URL: http://www.file:///C:/Documents%20and%20Settings/Downloads/Tajikistan_CC_am2014_ru.pdf (дата обращения: 28.01.2015).
21. Уголовный кодекс Республики Узбекистан (по состоянию на 26.08.2015). URL: http://fmc.uz/legisl.php?id=k_ug (дата обращения: 01.01.2016).
22. Ambrosini M. Solo parole nella lotta alla clandestinità. 2009. URL: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001983.html>.
23. Campani G. Migration and integration in Italy: a complex and moving landscape. 2007. 24 p. URL: <http://www.migrationeducation.org/38.1> (дата обращения: 12.02.2016).

УДК 343.265.2

А.Н. Антипов, канд. юрид. наук, доцент

Научно-исследовательский институт ФСИН России

E-mail: Aleksant1@mail.ru

УСЛОВНО-ДОСРОЧНОЕ ОСВОБОЖДЕНИЕ: ПУТЬ РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ ИЛИ УГРОЗА БЕЗОПАСНОСТИ

Практика применения УДО от отбывания уголовного наказания вызывает множество вопросов и нареканий. Складывающаяся ситуация негативно влияет на состояние безопасности общества и государства.

Подготавливаемые Президиумом ВС России обзоры, даваемые в постановлениях пленумов разъяснения подтверждают проблемность данного направления деятельности, свидетельствуют о необходимости корректировки уголовного и уголовно-исполнительного законодательства России.

Ключевые слова: условно-досрочное освобождение, проблемы, направления совершенствования, безопасность, постпенитенциарный рецидив, правоприменение, суды, критерии, показатели, тенденции.



A.N. Antipov, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

National Research Institute of the FPS of Russia

E-mail: Aleksant1@mail.ru

PAROLE: PATH OF RESOCIALIZATION OR A SECURITY THREAT

The practice of parole from serving of criminal punishment raises many questions and complaints. The current situation adversely affects the condition of security of society and the state.

Prepared by the Presidium of Russia reviews given in resolutions of Plenums of clarification, acknowledge the problematic character of this activity, indicate the necessity of amending the criminal and criminal-executive legislation of Russia.

Key words: parole, problems, areas of improvement, safety, post-penitentiary relapse, law enforcement, courts.

Институт условно-досрочного освобождения (далее – УДО, институт УДО) впервые получил нормативно-правовое закрепление в Российской империи 22 июня 1909 г. в Законе «Об условном освобождении» [5]. Перманентно меняясь, он сохранился до настоящего времени, являясь регулятором общественных отношений, возникающих по поводу реализации прав (законных интересов)¹ осужденных, регламентированных ст. 79 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ).

Успешно функционируя на протяжении длительного времени, выполняя поставленные перед ним задачи, начиная с XXI в. институт УДО стал постепенно сдавать свои позиции, теряя эффективность своего регулирующего воздействия.

¹ Автор не ставит перед собой целью рассмотрение соотношения прав и законных интересов.

Анализ статистических данных за период с 2008 по 2014 гг. показывает, что в 2008 г. из исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы (далее – ИУ УИС) было всего освобождено 261 653 осужденных, из них условно-досрочно – 124 718 (44,8% от общего числа освобожденных от отбывания наказания); в 2009 г. всего освобождено 27 708, в т.ч. по УДО – 117 297 (42,9%); в 2010 г. всего освобождено 272 031, в т.ч. по УДО – 113 376 (41,7%); в 2011 г. – 323 450, в т.ч. по УДО – 104 075 (32,2%); в 2012 г. – 301 630, из них по УДО – 87 544 (29,1%); в 2013 г. – 230 633, из них по УДО – 68 890 (29,8%); в 2014 г. – 222 109, из них по УДО – 57 620 (25,9%).

Обращение к статистике, размещенной на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, позволяет кон-

статировать, что количество рассмотренных в 2008-2014 гг. судами Российской Федерации ходатайств об УДО составило: в 2008 г. – 193 756, в 2009 г. – 205 473, в 2010 г. – 207 393, в 2011 г. – 190 822, в 2012 г. – 174 854, в 2013 г. – 142 128, в 2014 г. – 132 358. Приведенные данные свидетельствуют о стабильном росте количества поданных ходатайств об УДО в период с 2007 по 2010 гг. и постепенном их сокращении в период с 2011 по 2014 гг., равно как и доли удовлетворенных судами ходатайств.

Число удовлетворенных ходатайств¹ в 2008 г. составило 124 718 (64,4% от общего их количества), в 2009 г. – 121 616 (59,2%), в 2010 г. – 118 625 (57,2%), в 2011 г. – 107 545 (56,3%), в 2012 г. – 89 907 (51,4%), в 2013 г. – 65 237 (45,9%), в 2014 г. – 54 504 (41,7%) [12].

В подготовленном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2014 г. «Обзоре судебной практики условно-досрочного освобождения от отбывания наказания» (далее – Обзор) отмечено, что «...число рассмотренных судами в 2013 г. ходатайств об УДО является наименьшим за все время действия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (с 1 июля 2002 г.). Так же характеризуется показатель удовлетворенных ходатайств об УДО. При этом в течение последних 3-х лет происходило одновременное снижение как общего числа рассмотренных судами ходатайств, так и числа удовлетворенных ходатайств. Наряду с этим резко (в 3,3 раза) уменьшилось количество случаев отмены судами УДО по представлениям (2 615 – в 2010 г., 792 – в 2013 г., 651 – в 2014 г.) [9].

Такая качественная трансформация стала возможной по ряду объективных и субъективных причин, имеющих как прямое, так и опосредованное отношение к рассматриваемому вопросу.

Основными причинами, обуславливающими снижение эффективности института УДО, как представляется, является несовершенство законодательства и механизма его реализации. Это нашло подтверждение в ходе проведения социологического исследования. За необходимость совершенствования законодательства РФ в части, регулирующей вопросы УДО, высказалось 89,22% респондентов.

Нормативное регулирование должно содержать четкое определение целей данного института, оснований и условий его применения. То есть должны быть установлены некие правила (критерии) по воз-

¹ Незначительные расхождения количества лиц, освобожденных по УДО, и количества удовлетворенных ходатайств объясняются переходными процессами, получившими отражение в формах статистической отчетности. То есть в отношении части лиц ходатайство об УДО было удовлетворено в текущем году, а освобождены они были в следующем.

можности с наименьшим количеством оценочных показателей. Именно это на сегодняшний день не достигнуто.

Например, такой критерий, как «полное или частичное возмещение материального вреда», представляется не просто оценочным, но в большей степени весьма неопределенным. Частичное – это сколько – 1, 5, 75 или 90%? И таких оценочных неопределенностей немало. Наверное, единственное, что установлено четко (в абсолютных значениях), это сроки фактического отбытия осужденным наказания, после которых УДО может быть применено (п. 3 ст. 79 УК РФ).

О необходимости актуализации (корректировки) существующих критериев представления к УДО, подходов к их пониманию и реализации уже на протяжении ряда лет активно говорят не только ученые, но и практики.

Также проблемным является механизм реализации УДО. Формальные основания возможности реализации прав (законных интересов) осужденных в части условно-досрочного освобождения определены в ст. 79 УК РФ. В данной статье записано: «При рассмотрении ходатайства осужденного об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания суд учитывает поведение осужденного, его отношение к учебе и труду в течение всего периода отбывания наказания, в т.ч. имеющиеся поощрения и взыскания, отношение осужденного к совершенному деянию и то, что осужденный частично или полностью возместил причиненный ущерб или иным образом загладил вред, причиненный в результате преступления, а также заключение администрации исправительного учреждения о целесообразности его условно-досрочного освобождения». То есть обозначены критерии-условия, основываясь на которые, в итоге принимается решение.

Для оценки соответствия данным критериям существует несколько, условно назовем их, «фильтров». Первый – это ФСИН России. Администрация учреждения, исполняющего уголовные наказания, подготавливает необходимые документы, характеризующие осужденного за все время его пребывания в учреждениях УИС. Второй фильтр – суд, осуществляющий оценку всех представленных документов и на основании их анализа принимающий окончательное решение. Как показывает практика, в деятельности и первой, и второй инстанции в данном направлении имеются серьезные проблемы, что подтверждается сохраняющимся высоким процентом постпенитенциарной преступности.

Анализ статистических показателей состояния судимости в России за период с 2007 по 2013 гг. [12] подтверждает приведенный выше вывод о стабиль-

но высоком уровне числа лиц, к которым ранее применялось УДО и вновь осужденных, т.е. о стабильно высоком уровне рецидивной преступности. В 2007 г. вновь осуждено 55 993 (42,5% от общего числа освободившихся по УДО), в 2008 г. – 55 957 (44,9%), в 2009 г. – 54 101 (44,5%), в 2010 г. – 50 630 (43%), в 2011 г. – 46 823 (43,6%), в 2012 г. – 42 795 (47,6%), в 2013 г. – 38 523 (59,1%). Говорить о «...снижении числа лиц, осужденных за новые преступления, совершенные в период УДО», как это отмечено в Обзоре, «...можно только в абсолютных числах, при этом в процентном отношении к общему числу освободившихся отмечается определенный рост». Учитывая то, что доля лиц, ранее осуждавшихся за совершение преступлений, в общем количестве лиц, осужденных на основании обвинительных приговоров, вступивших в законную силу, в 2014 г. в целом по России составила 34,3% [12], процент лиц, совершивших повторное преступление после применения к ним УДО, представляется весьма высоким.

Одной из проблем в рассматриваемом аспекте является сложившаяся правоприменительная практика судов при рассмотрении вопросов УДО. Правовая позиция, обозначенная в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания», где указано, что «...при решении вопроса о возможности применения условно-досрочного освобождения от отбывания наказания или замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания согласно положениям статей 79, 80 и 93 УК РФ судам надлежит обеспечить индивидуальный подход к каждому осужденному», реализуется в той пространной мере, в которой она определена. Существуют стереотипы, субъективные, формальные подходы, в результате которых освобождаются осужденные, «зареккомендовавшие себя отрицательно», и не освобождаются осужденные, «зареккомендовавшие себя положительно». То есть основной критерий, установленный в п. 1 ст. 79 УК РФ, в соответствии с которым должно быть признано, что для своего исправления осужденный не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания, реально достигается менее чем в 50% случаев.

Постановлением Пленума Верховного Суда России от 17 ноября 2015 г. № 51 (далее – постановление Пленума № 51) были внесены изменения в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части нака-

зания более мягким видом наказания» (в редакции постановлений Пленума от 23 декабря 2010 г. № 31 и от 9 февраля 2012 г. № 3) [10], однако, по нашему мнению, они придали и без того неконкретным критериям еще больший оценочно-пространный характер.

Например, согласно постановлению Пленума № 51 «наличие у осужденного взысканий само по себе не может свидетельствовать о том, что он нуждается в дальнейшем отбывании назначенного судом наказания». Такая интерпретация «индивидуального подхода» не только не может способствовать повышению ясности и четкости обозначенного критерия, но и опять расширяет границы оценочных характеристик, даваемых правоприменителем. «Разрешая этот вопрос...», правоприменителю «...следует учитывать конкретные обстоятельства, тяжесть и характер каждого допущенного осужденным нарушения за весь период отбывания наказания, а не только за время, непосредственно предшествующее рассмотрению ходатайства или представления, данные о снятии или погашении взысканий, время, прошедшее с момента последнего взыскания, последующее поведение осужденного и другие характеризующие его сведения».

В пункте 7 постановления Пленума № 51 записано: «Судам следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 1 ст. 79 и ч. 1 ст. 80 УК РФ (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ) возмещение вреда (полностью или частично), причиненного преступлением, в размере, определенном решением суда, является одним из условий для условно-досрочного освобождения или замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания. Однако если в судебном заседании установлено, что осужденным принимались меры к возмещению причиненного преступлением вреда (материального ущерба и морального вреда), однако в силу объективных причин вред возмещен лишь в незначительном размере, то суд не вправе отказать в условно-досрочном освобождении от отбывания наказания или в замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания только на этом основании».

Пленум Верховного Суда опять расширил полномочия суда, записав, что «в частности, судья вправе возложить на осужденного, частично возместившего причиненный преступлением вред, обязанность принять меры к полному возмещению вреда в размере, определенном решением суда». То есть при определенных условиях осужденным может предоставляться возможность возмещения причиненного преступлением вреда уже после освобождения. В данном аспекте можно усомниться в перспективах

реализации судебного решения, предвидеть необходимость вовлечения в данный процесс иных органов государственной власти. А учитывая то, что только от преступлений экономической направленности за январь-ноябрь 2015 г. материальный ущерб (по оконченным уголовным делам) составил 215,25 млрд руб. [7], такой подход представляется не совсем понятным. Принятие подобных решений, предоставляющих еще больше преференций осужденным, вряд ли будет способствовать улучшению положения потерпевшего [4, с. 9-13], реализации целей применения наказания, обозначенных в ст. 43 УК РФ.

Представляется необходимым подчеркнуть, что Пленум Верховного Суда России, давая подобные разъяснения, весьма расширительно толкует отдельные положения, фактически корректирует действующие нормы, формируя прецедентный характер действующего российского законодательства.

Примечательны в аспекте рассматриваемого вопроса перманентно обсуждаемые и формирующиеся подходы к УДО при пожизненном лишении свободы, что обусловлено прогнозируемым ростом числа осужденных данной категории, которые по формальным признакам (отбытие 25-летнего срока лишения свободы) могут и будут претендовать на УДО.

Вопрос о критериях и показателях УДО осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы, представляется еще более сложным. Вполне понятно, что он является предметом острых дискуссий в контексте общих параметров оценки критериев исправления осужденных уже не первый год [11, с. 288-291].

Рекомендации № Res (2003) 23 Комитета Министров Совета Европы «Об осуществлении исполнения наказания в виде пожизненного заключения и других длительных сроков заключения администрациями мест лишения свободы» (приняты 9 октября 2003 г. на 855 заседании представителей министров), Рекомендации № Res (2003) 22 Комитета Министров Совета Европы «Об условно-досрочном освобождении» (приняты 24 сентября 2003 г. на 853 заседании Кабинета Министров) государствам – членам Совета Европы и администрации исправительных учреждений, касающиеся обращения с лицами, приговоренными к пожизненному заключению или другим длительным срокам лишения свободы, в этой связи обосновывают необходимость адекватной оценки степени риска, исходящего от заключенного, расширение и совершенствование возможной успешной ресоциализации заключенных и склонение их к «законопослушному образу жизни после освобождения». Они опять же нацеливают на то, что «критерии, которым должен соответствовать

заключенный, должны быть определенными и ясными. Также они должны быть реалистичными, т.е. учитывать личность заключенного». В то же время они должны применяться таким образом, «чтобы могли быть освобождены условно-досрочно все заключенные, которые соответствуют минимальному уровню безопасности и могут стать законопослушными гражданами». Такой целеустановочный подход ориентирует страны-участники на формирование конкретных критериев и механизма их реализаций.

Весьма интересным может стать обращение к историческому опыту представления к УДО. Так, А.С. Князькову, В.А. Уткину [6, с. 45-53] видится удачной взаимосвязь пенитенциарного и постпенитенциарного критериев УДО, закрепленная в Законе Российской империи от 22 июня 1909 г. «Об условно-досрочном освобождении». Однако аргументация со ссылками на ст. 2 закона, где записано, что «...условно-досрочное освобождение могло быть предоставлено осужденному в том случае, если его одобрителное поведение давало достаточное основание полагать, что по освобождении из заключения он будет вести добропорядочный образ жизни» и то, что субъективным основанием применения данной меры являлось «вероятное предположение, что заключенный усвоил себе привычку воздерживаться от дурного образа жизни, укрепил в себе стремление к добру, уважение к законам и потребность в труде», также не отличается четкостью и конкретикой. Данный подход был эффективен с учетом реалии того времени (условия содержания, трудозанятость и т.д.).

При этом интересным представляется сделанное указанными авторами предложение о рассмотрении возможности перевода осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы, в колонии-поселения («до практического решения вопросов трудоустройства либо до конца жизни»). Хотелось бы добавить, что, на наш взгляд, целесообразно более детально проработать этот вопрос. Колонии-поселения могут стать неким промежуточным этапом на пути условно-досрочного освобождения данной категории лиц.

Не меньше проблем, по нашему мнению, существует при рассмотрении вопросов реализации УДО в отношении осужденных иностранцев.

Проведенный сравнительно-правовой анализ практики УДО по существу показывает определенные сформировавшиеся тенденции, а именно:

- сокращение числа ходатайств представления к УДО, обусловленное снижением и определенной стагнацией численности осужденных;
- сокращение количества удовлетворенных судами ходатайств об УДО от общего числа ходатайств;

- сокращение числа освобожденных по УДО в процентном отношении к общему количеству осужденных, освобождаемых из исправительных учреждений;

- рост на фоне первых трех тенденций доли лиц, вновь осужденных после применения к ним УДО (рост постпенитенциарной преступности);

- отсутствие единообразной правоприменительной практики со стороны судебных органов.

Данные тенденции свидетельствуют:

- о снижении эффективности регулирующего воздействия института УДО;

- несоответствии правовых оснований применения УДО реальному положению дел, что негативно влияет как на сам институт УДО, так и на имидж органов, задействованных в данном процессе;

- снижению уровня обеспечения безопасности, обусловленном ростом постпенитенциарной преступности и её негативным влиянием на общее состояние безопасности в обществе и государстве;

- ослаблении позиции в решении вопросов УДО со стороны всех без исключения структур, задействованных в механизме его реализации;

- отсутствию органов, контролирующих постпенитенциарную ресоциализацию.

Сформировавшиеся негативные тенденции стали закономерным результатом:

- несовершенства критериев предоставления УДО, имеющих в своей основе оценочный характер и предопределяющих разную правоприменительную практику;

- бессистемных изменений и дополнений действующего законодательства;

- попыток имплементации международных стандартов в российское право [1, с. 22-50], принимаемых без учета специфики развития России и надлежащего обоснования;

- принижения роли принципов права как при формировании законодательства, так и в правоприменительной практике и т.д.

Перечисленное (и не только) в той или иной степени негативно влияет на эффективность функционирования рассматриваемого института УДО, свидетельствует о необходимости пересмотра как подходов к практике применения УДО, так и отдельных положений действующего законодательства.

Возможными направлениями повышения эффективности функционирования института УДО, как представляется, могут стать:

- корректировка уголовно-правовой политики государства в целом, в т.ч. и в направлении совершенствования института УДО, механизма его реализации. Отдельным вопросом необходимо рассмотреть соответствие целей наказания (ст. 43 УК РФ)

их фактическому достижению в свете вносимых изменений и дополнений в уголовное, уголовно-исполнительное законодательство России;

- корректировка подхода к определению критериев, лежащих в основе представления к УДО. Предлагается разделить все критерии на две группы: основные и дополнительные. В качестве основных критериев целесообразно выделить те из них, которые должны быть реализованы в полном объеме или в определенном процентном соотношении. Например, оставляя сроки фактического отбытия осужденным наказания (ст. 79 УК РФ), представляется целесообразным определить в качестве основных критериев следующие: погашение иска не менее 75% от суммы причиненного ущерба¹, признание вины в совершенном преступлении. Также необходимо привести к единообразию толкование ряда дополнительных условий представления к УДО, в частности такого условия, как «...отношение осужденного к учебе и труду в течение всего периода отбывания наказания, отношение осужденного к совершенному деянию». Так как, например, при невозможности трудоустройства осужденного, на что указывал Пленум Верховного Суда № 51, этот и без того весьма оценочный критерий перестает действовать. Также в качестве дополнительных критериев можно предложить следующие: число совершенных осужденным злостных нарушений установленного порядка отбывания наказания, признание осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания лишения свободы, возможность трудоустройства на свободе, наличие жилья, заглаживание вины перед потерпевшим иным способом, мнение потерпевшего, отдельной строкой нужно рассматривать и учитывать информацию в отношении осужденного, представляемого к УДО, полученную в ходе оперативно-разыскной деятельности;

- законодательно закрепить невозможность представления к УДО определенных категорий осужденных, а именно: лиц, совершивших умышленные преступления, которые уже имели суди-

¹ Финансовые средства, используемые для погашения материального ущерба, могут быть заработаны самим осужденным как в ходе отбывания лишения свободы, так и посредством оказания помощи родственниками, иными лицами. Толкование Пленума Верховного Суда № 51, по нашему мнению, ухудшает положение потерпевшего, необоснованно улучшая положение осужденного. Данное постановление не в полной мере соответствует подходу, обозначенному в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в части увеличения ежемесячных денежных сумм, предусмотренных для приобретения осужденными продуктов питания и предметов первой необходимости».

мость за ранее совершенное умышленное преступление; лиц, к которым УДО применялось ранее; лиц, совершивших новые преступления в период неотбытого наказания; лиц, совершивших преступления террористической направленности; педофилов. Или определить, что к данным категориям осужденных УДО может быть применено по иным, более жестким, критериям. Например, двухэтапное представление к УДО, как вариант, через колонии-поселения, в которых они должны также отбыть определенный срок;

- учитывая возможные последствия и, соответственно, степень влияния правоприменения института УДО на безопасность человека, общества и государства, вполне обоснованно предложить закрепление уровня постпенитенциарного рецидива, особенно рецидива лиц, освободившихся досрочно, в качестве одного из показателей оценки деятельности всей уголовно-исполнительной системы России [2, с. 10-12];

- повышение объективности (установление единообразия правоприменения), особенно со стороны судов, оценки поведения осужденного и рассмотрение его в динамике за все время отбывания лишения свободы;

- проработка вопроса по использованию иных инструментариев, в частности применение института медиации [3, с. 23-25], при решении различных вопросов, например, связанных с ресоциализацией осужденного, вопросов достижения целей наказания и т.д.;

- более широкое привлечение общественных организаций, в частности членов общественных наблюдательных комиссий, деятельность которых регламентирована Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [8];

- добровольная (кроме осужденных, в отношении которых она является обязательной) государственная геномная регистрация;

- анализ законодательства зарубежных стран в целях возможной имплементации отдельных норм в российское законодательство. Например, представление к УДО при условии возмещения осужденным в полном объеме причиненного преступлением имущественного вреда либо частичное его возмещение с обязательством полного возмещения в течение испытательного срока (ст. 731 УПК Франции) и т.д.

На основании анализа функционирования института УДО, сформулированных предложений можно сделать определенные выводы, что ни режимными, ни оперативными, ни воспитательными, ни иными способами и мерами воздействия нельзя кардинально повысить эффективность применения рассматриваемого института. Они лишь опосредованно по формальным составляющим могут влиять и влияют на данный процесс. Основную же роль, как представляется, необходимо отвести мотивации в первую очередь самого осужденного на правоупослушное поведение, направляющими которой могут в том числе стать новые (конкретные) критерии представления к УДО.

Учитывая сложность и неоднозначность рассматриваемого института УДО, имеющиеся проблемы, негативно влияющие на состояние безопасности общества и государства, дальнейшее обсуждение данного вопроса всеми заинтересованными структурами окажет влияние на более глубокое понимание его соответствия целям наказания. Выработка предложений по совершенствованию института УДО, несомненно, будет способствовать уменьшению причин и условий, приводящих к дестабилизации обстановки в учреждениях, повышению эффективности его регулирующего воздействия, укреплению правопорядка.

Литература

1. Антипов А.Н., Голик Н.М., Первозванский В.Б. и др. Влияние международно-правовых актов на уголовно-исполнительное законодательство России // ФКУ НИИ ФСИН России. Тверь: ФКУ НИИИТ ФСИН России, 2015. С. 22-50.
2. Антипов А.Н. Основные подходы и принципы к определению критериев оценки деятельности (на примере уголовно-исполнительной системы) // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2014. № 4(19). С. 10-12.
3. Антипов А.Н., Антипов В.А. История возникновения и развития медиации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2013. № 4. С. 23-25.
4. Антипов А.Н. Справедливость как средство обеспечения безопасности в обществе // История государства и права. 2015. № 6. С. 9-13.
5. Гернет М.Н. История царской тюрьмы. М.: Государственное изд-во юридической литературы. Т. 3, 4. 1952-1954. URL: <http://www.razym.ru/naukaobraz/istoriya/198882-gernet-m-n-istoriya-carskoj-tyurmy-t-3-1870-1900.html>.

6. Князьков А.С., Уткин В.А. Условно-досрочное освобождение при пожизненном лишении свободы // Вестник Томского государственного университета. Право. 2015. № 4(18). С. 45-53.
7. МВД России. Официальный сайт. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/6917617>.
8. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания [Электронный ресурс]: федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
9. Обзор судебной практики условно-досрочного освобождения от отбывания наказания [Электронный ресурс]: постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Постановление Пленума Верховного Суда России от 17 ноября 2015 г. № 51 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
11. Степанов В.В. Поведение в период отбывания наказания как критерий оценки степени исправления осужденных к лишению свободы // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2011. Вып. 1. С. 288-291.
12. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации «Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2003-2013 гг.». URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

УДК 343.85:316.48

В.Г. Громов, доктор юрид. наук, профессор

Саратовский национальный исследовательский государственный университет
им. Н.Г. Чернышевского

E-mail: gromov_vg@mail.ru;

Н.И. Минкина, канд. юрид. наук, доцент

Алтайская академия экономики и права

E-mail: natim1@mail.ru

ПРИНЦИПЫ МЕДИАЦИИ В ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

В статье обосновывается возможность и необходимость применения медиации для разрешения конфликтов среди осужденных, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы в исправительных учреждениях. Учитывая, что общие принципы медиации уже сформулированы в законодательстве, авторы формулируют и раскрывают содержание специальных принципов, на которых должен основываться процесс медиации в местах лишения свободы.

Ключевые слова: исправительные учреждения, конфликты осужденных, медиация, медиатор, принципы медиации, предупреждение преступности, уголовно-исполнительное законодательство.

V.G. Gromov, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor

Saratov National Research State University, named by N.G. Chernyshevsky

E-mail: gromov_vg@mail.ru;

N.I. Minkina, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Altai Academy of Economics and Law

E-mail: natim1@mail.ru



PRINCIPLES OF MEDIATION IN PENAL INSTITUTIONS

The article substantiates the possibility and necessity of using mediation to resolve conflicts among convicts serving a criminal sentence of imprisonment in correctional institutions. Given that common principles of mediation has been articulated in legislation, the authors formulate and reveal the content of the special principles that should underpin the process of mediation in places of deprivation of liberty.

Key words: correctional institutions, convicts conflict, mediation, mediator, principles of mediation, crime prevention, criminal-executive legislation.

В исправительных учреждениях российской уголовно-исполнительной системы в основном содержатся лица, совершившие тяжкие и особо тяжкие преступления, которым приговором суда назначено наказание в виде лишения свободы. По данным ФСИН России, на 1 декабря 2015 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 644 237 человек [3].

Осужденные во время отбывания наказания пребывают в условиях изоляции, под круглосуточной охраной и постоянным надзором, их поведение контролируется, они ограничиваются в праве выбора места жительства, передвижения, встреч с родными и близкими, свободного труда.

Кроме этих и иных правоограничений, осужденные, содержащиеся в небольшом по площади учреждении (нормы жилой площади в исправительной колонии на одного осужденного – 2 кв. м), в однополном социуме, испытывают постоянное воздействие на психику. Это способствует возникновению конфликтов среди осужденных.

Такие конфликты нередко приводят к совершению нарушений режима и преступлений в местах лишения свободы. Теоретики-пенитенциаристы и практические работники уголовно-исполнительной системы уже давно обеспокоены поиском новых путей нейтрализации возникающих межличностных противоречий и средств, способствующих

щих разрешению конфликтов среди осужденных. Для этого в штаты исправительных учреждений были введены должности психологов, созданы психологические лаборатории, однако существенных успехов в борьбе с конфликтами достигнуто не было.

Сегодня одним из направлений государственной уголовной политики является снижение числа лиц, содержащихся в местах лишения свободы. И оно реально снижается. Так, по сравнению с 2011 г. количество осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях, сократилось более чем на 80 тысяч человек. Число совершенных ими преступлений при отбывании наказания также снизилось (с 800 до 756 соответственно). Однако при этом уровень преступности осужденных вырос с 1,23 до 1,36 преступлений в расчете на 1000 человек [3].

Эти цифры говорят о том, что в исправительные учреждения суды направляют только лиц, представляющих наибольшую степень опасности для общества. И вместе со снижением числа осужденных в местах лишения свободы повышается уровень их общественной опасности, а следовательно, и уровень конфликтности и агрессивности.

Особую тревогу вызывает то обстоятельство, что нередко конфликты среди осужденных принимают серьезные масштабы, вовлекают в свою сферу большое число участников и приводят к совершению преступлений [2].

Так, 6 мая 2015 г. в ЛИУ-3, расположенном в поселке Пруды Краснобаковского района Нижегородской области, произошел конфликт между осужденными, переросший в массовую драку.

Несколько осужденных попытались поджечь здание хозяйственной постройки, но возгорание было немедленно локализовано и потушено. После драки 72 человека были этапированы в следственный изолятор Нижнего Новгорода.

Было возбуждено уголовное дело по ст. 321 УК РФ «Дезорганизация деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества», следователи установили степень участия в конфликте каждого из осужденных [10].

8 ноября 2015 г. произошли беспорядки в исправительной колонии № 2 поселка Вадино в Смоленской области, в результате чего один из осужденных получил телесные повреждения.

Беспорядки стали результатом возникшего конфликта среди осужденных, в конфликтной ситуации приняли участие около 60 человек. Следователи возбудили уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 321 УК РФ «Дезорганизация деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества» [7].

Препятствуют проведению профилактической работы в исправительных учреждениях, исключая человеческий фактор (нежелание сотрудников), следующие причины:

- руководство учреждений на данном этапе развития пенитенциарной системы не ставит приоритетом использование новых методов работы с осужденными;

- недостаток рабочего времени и загруженность работой сотрудников;

- незнание сотрудников о новых методах работы;

- отсутствие помещений для проведения данного вида работы [8, с. 290-292].

Кроме того, большинство осужденных, опрошенных в ходе исследований, не верят окружающим, считают, что часто даже близкие люди думают о них плохо и окружающие им не доверяют. Они считают, что жизнь – это ничто для них, это испытание, препятствие, борьба. Они не доверяют персоналу исправительных учреждений и сотрудникам правоохранительных органов, это люди, находящиеся по другую сторону баррикад.

Представляется, что с учетом этих обстоятельств одним из средств нейтрализации конфликтов и профилактики преступлений осужденных в исправительных учреждениях могла бы стать медиация.

В России 27 июля 2010 г. был принят и ныне действует Федеральный закон № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (в ред. федеральных законов от 02.07.2013 № 185-ФЗ и от 23.07.2013 № 233-ФЗ) [6], которым регулируются отношения, связанные с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в т.ч. в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых и семейных правоотношений.

При этом перечень правоотношений и видов правовых споров законодатель намеренно предусмотрел не исчерпывающим образом, оставляя тем самым возможность для регламентации вопроса иными федеральными законами (ч. 3 ст. 1 Закона).

Однако данное направление по расширению и одновременно конкретизации области применения медиации современный законодатель не спешит дополнительно регламентировать, и это не случайно. Как показывает практика, отечественная медиация развивается пока по-прежнему слабо и неравномерно по регионам нашей страны, постепенно накапливая соответствующий опыт. Поэтому неудивительно, что медленное ее распространение среди законопослушных граждан сдерживает ее использование и

в предупреждении преступности в местах лишения свободы. Хотя применение профессиональной медиации в местах концентрации конфликтов с высоким уровнем криминогенной напряженности является весьма актуальным и уместным уже сегодня. Следует учитывать то обстоятельство, что ее внедрение потребует длительной подготовки и поэтапной реализации.

Причем речь идет о конфликтах только между осужденными, что в общих чертах не противоречит предмету регулирования и сфере действия закона, которым регламентируется процедура медиации, а также не касается относительного или абсолютного запретов, закрепленных в ч. 5 и 6 ст. 1 анализируемого закона.

В этой связи сферу медиабельности споров (по смыслу закона – правовых споров) [5, с. 120-121] следует расширить до понимания конфликтов. Конфликты теоретически обладают необходимыми свойствами, чтобы быть урегулированными в процедуре медиации, если спорящие субъекты добровольно об этом заявляют. Однако для того, чтобы конфликты среди осужденных практически являлись медиабельными, на это должно быть прямое указание в федеральном законе с указанием принципов медиации, характерных для ее проведения.

Статья 3 рассматриваемого закона гласит, что процедура медиации проводится при взаимном волеизъявлении сторон на основе принципов добровольности, конфиденциальности, сотрудничества и равноправия сторон, беспристрастности и независимости медиатора.

Очевидно, что при предлагаемом урегулировании конфликта между осужденными должны соблюдаться общеустановленные принципы проведения процедуры медиации. Между тем их реализация в специфических отношениях наложит свой отпечаток и вызовет определенные ограничения. Так, представляется, что принцип конфиденциальности должен иметь пределы своего осуществления: диспозитивное и «мягкое» положение ч. 2 ст. 5 федерального закона закономерно ограничить, а ст. 6 – не применять. Согласно общему правилу, медиатор не вправе разглашать информацию, относящуюся к процедуре медиации и ставшую ему известной при ее проведении, без согласия сторон. На наш взгляд, логичным является исключение, когда информация касается совершенного или готовящегося преступления. В этом случае медиатору следует сообщить о том, что ему стало известно в соответствующие органы, даже если отсутствует согласие стороны, ее представившей.

При этом конфиденциальность как принцип проведения медиации не может быть истолкована как установление запрета на проведение научных

исследований, осуществление мониторинга и сбора статистики по применению медиации. Данные результаты научных исследований могут быть полезными для развития медиации независимо от ее вида и сферы применения.

Кроме того, если нам удастся решить вопрос о возможности урегулирования конфликтов в исправительных учреждениях с помощью медиации, представляется, что перечень принципов проведения процедуры медиации следует расширить именно для таких случаев.

Принцип (от латинского *principium* – основа, начало) – в объективном смысле исходный пункт, первооснова, самое первое; основополагающее теоретическое знание, не являющееся ни доказуемым, ни требующим доказательства [9, с. 363].

Немецкий философ и юрист Г.-В. Лейбниц писал, что «принципы – это все фундаментальные истины... все то, что служит руководством для духа в его стремлении контролировать нравы, достойно существовать всюду, сохранять здоровье, совершенствоваться во всех необходимых тебе вещах, чтобы в итоге добиться приятной жизни» [4, с. 97].

С.Н. Братусь полагает, что «принцип – это ведущее начало, закон движения материи или общества, а также явлений, включенных в ту или иную форму движения...», «...движущая сила или закон», который пронизывает «...не один вид, а несколько связанных между собою видов общественных отношений» [1, с. 47].

Очевидно, что если для гражданско-правовых отношений характерен метод дозволения, то в исправительных учреждениях отношения в основном регулируются императивно. Поэтому, на наш взгляд, если апробировать медиацию для урегулирования конфликтов осужденных в местах отбывания наказания в виде лишения свободы, то перечень указанных в законе принципов следует дополнить следующими:

- законности;
- соблюдения безопасности;
- компетентности медиатора;
- направленности на достижение целей наказания.

Рассмотрим сущность каждого из предложенных принципов.

Принцип законности. Он заключается в том, что привлечение и участие медиатора в нейтрализации конфликта может осуществляться только на основании законов и соответствующих им подзаконных нормативно-правовых актов. В этой части законодателю предстоит дополнить УИК РФ возможностью применения медиации для урегулирования конфликтов между осужденными с целью дальнейшего соблюдения норм закона и в развитие его положений норм подзаконных актов. Думается, универсальность процедуры медиации не должна

исчерпываться спорами, возникающими в сфере частноправового регулирования.

Принцип соблюдения безопасности. В процессе разрешения конфликтной ситуации в исправительном учреждении должна быть обеспечена безопасность осужденных, персонала учреждения и самого медиатора. Главную роль в этих вопросах играют сотрудники исправительного учреждения как лица, ответственные за организацию данной безопасности, и как гарант соблюдения прав, свобод и законных интересов всех участников процедуры медиации. Однако для полноценной реализации данного принципа в жизни, думается, понадобится проведение соответствующей подготовки сотрудниками учреждений уголовно-исполнительной системы с целью изучения психологических и правовых основ проведения процедуры медиации.

Принцип компетентности медиатора. Медиатор как новый участник уголовно-исполнительных отношений, привлеченный к урегулированию конфликтов между осужденными, явно должен обладать определенными познаниями в области не только уголовно-исполнительного права, но и в области криминальной субкультуры. На этом основании осуществление деятельности медиатора в исправительных учреждениях возможно исключительно на профессиональной основе. В соответствии со ст. 16 анализируемого закона этим могут заниматься только лица, достигшие двадцатипятилетнего возраста, имеющие высшее образование и получившие дополнительное профессиональное образование по вопросам применения процедуры медиации.

Принцип направленности на достижение целей наказания. Уголовный закон устанавливает, что

целями наказания являются восстановление социальной справедливости, исправление осужденных и предупреждение преступлений. Очевидно, что, регулируя конфликт, профессиональный медиатор должен быть максимально справедливым, а сама процедура медиации должна способствовать ресоциализации осужденных и предупреждению преступлений и иных правонарушений. Очевидно, что такая задача будет не по силам непрофессиональному и неопытному медиатору.

Таким образом, институт медиации следует развивать в нормах уголовно-исполнительного законодательства РФ. Наряду с глобальной целью введения данного института, заключающейся в гармонизации социальных отношений (ч. 1 ст. 1 указанного закона) на пути формирования цивилизованного общества, он одновременно будет благоприятно воздействовать и на состояние преступности в исправительных учреждениях. В этой связи в положениях УИК РФ авторы работы предлагают наряду с иными особенностями реализации медиации в исправительных учреждениях прежде всего конкретизировать и уточнить общие принципы осуществления процедуры медиации, а также закрепить специальные, отражающие как специфику самих отношений и категорию конфликтов, к которым предлагается применение процедуры медиации, так и цели, пределы ее реализации.

Как видно, юридический потенциал института медиации на сегодняшний день еще не в полной мере изучен учеными, является достаточно широким, и его следует использовать на благо общества по всем возможным направлениям, смело модернизируя действующее отечественное законодательство.

Литература

1. Братусь С.Н. Принципы советского гражданского права // Правоведение. 1960. № 1. С. 47.
2. Громов В.Г. Криминогенность мест лишения свободы и ее нейтрализация: дис. ... д-ра юрид. наук. Тамбов, 2009. 447 с.
3. Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы // ФСИН России. URL: <http://www.fsin.su> (дата обращения: 16.01.2016).
4. Лейбниц Г.-В. Сочинения: в 4-х т. М.: Мысль, 1984. Т. 2.
5. Минкина Н.И. К вопросу о применении медиации и медиабельности споров // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2014. № 4(36). С. 120-123.
6. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ, 23.07.2013 № 233-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.
7. Около 60 заключенных устроили беспорядки в колонии под Смоленском // РИА. РУ. URL: <http://ria.ru/incidents/20151109/1316921674.html#ixzz3subaIGF6>.
8. Пятыешева А.В. Профилактика суицидального поведения осужденных в профессиональной деятельности социального работника пенитенциарной системы // Молодой ученый. 2014. № 7. С. 290-292.
9. Философский энциклопедический словарь. М.: Инфра, 1998.
10. 72 заключенных проходят по делу о массовой драке в нижегородской колонии ЛИУ-3 // Новости. URL: http://news/72_zakljuchennyh_prohodjat_po_delu_o_massovoj_draki_v_nizhegorodskoj_kolonii_liu_3.html (дата обращения: 18.11.2015).

УДК 343.43:341.348

Р.Р. Карданов, канд. юрид. наук

Северо-Кавказский институт повышения квалификации сотрудников МВД России (филиал)
Краснодарского университета МВД России

E-mail: ruslan-nalchik@yandex.ru

ПОХИЩЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА И ЗАХВАТ ЗАЛОЖНИКА – СООТНОШЕНИЕ СОСТАВОВ, ОСОБЕННОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ

Похищение человека и захват заложника являются на сегодняшний день одними из глобальных угроз не только в нашей стране, но и в других государствах мира.

В статье проведен анализ преступлений, предусмотренных ст. 126 УК РФ (похищение человека) и ст. 206 УК РФ (захват заложника), на предмет наличия разработок и рекомендаций с целью их разграничения между собой.

Ключевые слова: свобода, заложник, состав преступления, похищение, закон, общество, конституция.



R.R. Kardanov, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)

North-Caucasion Institute (branch) of the Krasnodar University
of the Ministry of the Interior of Russia

E-mail: ruslan-nalchik@yandex.ru

KIDNAPPING AND HOSTAGE-TAKING – RATIO OF CORPUS DELICTI, PARTICULARLY QUALIFICATIONS

Kidnapping and hostage-taking are by far one of global threats not only in our country but in other countries of the world. The article analyses kidnapping (the Art. 126 of the Criminal Code of the Russian Federation) and hostage-taking (the Art. 206 of the Criminal Code of the Russian Federation) for the presence of developments and recommendations, with a view to their differentiation among themselves.

Key words: freedom, hostage, corpus delicti, kidnapping, law, society, Constitution.

Похищение человека, незаконное лишение свободы, захват заложника становятся сегодня наиболее общественно опасными способами разрешения противоречий, вызванных экономической и политической нестабильностью [13, с. 486]. Значительную роль в распространении преступлений этой группы на территории Российской Федерации играет международный контртеррористический опыт [7, с. 135].

Государственные механизмы решения этой проблемы несовершенны, на что указал в своем Послании Президент Российской Федерации В.В. Путин [3]. Ни в прошлом, ни в настоящем ни одно государ-

ство не обладало и не обладает достаточными ресурсами для кардинального устранения такого социального явления, как преступность. В числе ключевых криминогенных факторов находятся нерешенные в минувшем столетии проблемы – «социальное и экономическое неравенство, политическая, расовая, национальная и религиозная нетерпимость» [10, с. 5]. В последние годы на первое место выходят именно религиозные факторы, что вовлекает в процесс криминализации общества огромный пласт криминально неактивного населения.

Преступление, обозначенное в Уголовном кодексе РФ как «захват заложника», в любой его фор-

ме может быть отнесено, вне сомнений, к категории наиболее опасных преступлений против общественной безопасности. Более того, если проанализировать современное состояние и развитие преступности в этой сфере, можно утверждать, что в ближайшее время ожидать позитивных изменений, снижения количества и характера его общественной опасности не следует. Следует отметить, что указанное деяние достаточно близко к преступлению, предусмотренному ст. 126 Уголовного кодекса РФ «Похищение человека».

Вопросы разграничения этих составов по объекту и объективной стороне уже освещались ранее в работах Л.Д. Гаухмана и С.В. Максимова [6, с. 43-46], В.Н. Кудрявцева [8, с. 113-118], В.Г. Бязрова [4, с. 18-22] и других ученых.

Сравнительный анализ мер юридической ответственности за совершение действий, предусмотренных ст. 126 и 206 УК РФ, наглядно показывает, что состав «захват заложника» наказуем в большей степени, чем состав «похищение человека». Более того, косвенным признаком повышения общественной опасности данного деяния выступило добавление в 2009 г. в отношении квалифицированных составов ст. 206 УК РФ (ч. 2, 3, 4) дополнительного наказания в виде ограничения свободы на срок от одного года до двух лет.

Такая оценка действиям по захвату заложников обусловлена их дерзким и вызывающим характером, особенностями предъявления требований, которые выдвигаются не тайно, а открыто, и в последующем они становятся известными правоохранительным органам. В качестве потерпевшего при захвате заложника может выступать любое лицо без указания на какие-либо его особенные характеристики, ограничением свободы которого подозреваемый считает возможным и целесообразным решить стоящие перед ним задачи. На практике в качестве заложников выступали как граждане России, так и иностранцы; как должностные лица, так и лица, не обремененные какими бы то ни было полномочиями, в т.ч. отбывающие наказание, и лица без определенного места жительства, в т.ч. заложниками могут выступать родственники и иные близкие люди лица, совершающего противоправное деяние.

Так, в 2015 г. В. был признан виновным и осужден за удержание лица в качестве заложника. В апелляционной жалобе просил приговор отменить, т.к. судом не дана оценка показаниям осужденного В. и потерпевшей О. о том, что преступление совершено в результате их сговора об имитации захвата в качестве заложника потерпевшей. Намерений убить свою мать В. не имел, об этом было известно потерпевшей, которая добровольно подыгрывала ему.

Вместе с тем эти ничем не подтвержденные доводы суд правомерно отверг, поскольку они противоречат совокупности доказательств, исследованных в судебном заседании в их взаимосвязи. Об отсутствии имитации удержания О. в заложниках указывают в том числе обстоятельства ее освобождения, при которых В. в добровольном порядке потерпевшую не освободил, игнорируя об этом требования сотрудников полиции. Потерпевшая смогла освободиться лишь после того, как применила в отношении осужденного силу, оттолкнув его, после чего сотрудник полиции выбил у него из рук нож, а потерпевшей была оказана помощь. При этом В. возможность освобождения потерпевшей ставил в зависимость от выполнения сотрудниками полиции его требований, используя для достижения желаемого результата нож, подкрепляя это также угрозами лишения жизни, что объективно свидетельствует об осознании осужденным общественно опасного характера своих действий [9].

В составе захвата заложников изъятие из микросреды также присутствует, однако несколько в иной форме, вне связи с фактом наличия либо отсутствия физического изъятия лица с его местопребывания, т.к. при захвате заложников нередко лицо остается в том же самом месте, где оно находилось до того момента, с ограничением лишь свободы передвижения.

По нашему мнению, при анализе состава похищения человека, в частности объективной стороны, возможна замена используемого термина «захват» термином «завладение» отчасти в целях разграничения с захватом заложников, где термин «захват» используется непосредственно в диспозиции статьи, еще в большей степени затрудняя разграничение этих смежных составов. Кроме того, термин «завладение» в большей степени подходит к термину «похищение», лежащему в этимологической связи с дефиницией «хищение», широко освещаемой в Уголовном кодексе РФ и научной литературе.

В постановлении Президиума Верховного Суда РФ 2000 г. указано, что «по смыслу закона под похищением человека следует понимать противоправные умышленные действия, сопряженные с тайным или открытым завладением (захватом) живого человека, перемещением его с постоянного или временного местонахождения в другое место и последующим удержанием в неволе. Основным моментом объективной стороны данного преступления является захват потерпевшего с места его нахождения и перемещение с целью последующего удержания в другом месте» [12, с. 10]. Как мы видим, в этом определении слова «захват» и «завладение» употребляются как синонимы, один в скобках как поясне-

ние к другому. В настоящее время в отношении этого состава судебная практика формулирует условия освобождения лица от уголовной ответственности [1].

При захвате заложников можно выделить три группы объектов посягательства: непосредственная жертва (тот, кто взят в качестве заложника); косвенная жертва (тот, кому предъявлены требования); любые иные организации, интересы которых могут быть нарушены. К самим заложникам требования не предъявляются, они выступают в качестве некоего эквивалента, которым преступники «расплачиваются» в случае выполнения требований. Такое разграничение не представляется оправданным при похищении человека. Это обусловлено тем, что требования при похищении предъявляются либо самой жертве, либо ее близким и третьим лицам, организации и государство в лице его органов для решения сложившейся ситуации не задействуются.

В составе преступления, предусмотренного ст. 206 УК РФ, законодательная конструкция такова, что объективная сторона позволяет привлечь к ответственности лицо при выполнении одного из действий по «захвату», что предполагает изъятие человека из его привычной среды [5, с. 35-46] или «удержание» лица в качестве заложника. Факт удержания при захвате заложников всегда носит открытый характер, а при похищении он известен только ограниченному кругу лиц.

Есть существенные различия в местах, где совершаются эти преступления, обусловленные вышеперечисленными особенностями. Захват заложников, как правило, происходит в местах общего пользования и на транспорте, при похищении местом захвата выступают место жительства, учебы, работы, подступы к ним, прилегающая территория, где жертву легко выследить. Захват заложников крайне редко связан со строго определенной жертвой, как правило, преступникам безразлично, кто выступит заложником, хотя для усиления эффекта в качестве заложников могут быть избраны несовершеннолетние.

Захват заложников, впрочем как и похищение человека, – это активные действия, которые соединены с физическим или психическим воздействием.

Одним из критериев разграничения этих составов будет выступать факт наличия взаимоотношений между лицами, к которым предъявляются требования, и так называемыми объектами понуждения с захваченными лицами. Если такие взаимоотношения просматриваются, то имеет место похищение человека, если лица, к которым предъявляются требования, не имеют перед потерпевшими никаких личных обязательств, то речь идет о захвате заложников.

При наличии согласия человека на изоляцию в определенном месте состав преступлений отсутствует. В настоящее время судебная практика формулирует соотношение составов о причинении вреда здоровью заложника непосредственно с его захватом [2], а также преступлениями против его собственности [3].

Подводя итог, необходимо обозначить некоторые выводы. Захват заложника имеет принципиальные отличия от похищения человека по ряду признаков: по объекту посягательства; по целям, которые преследуют преступники, и их связям с личностью захваченного лица; по характеру действий; по выбору объектов понуждения и наличия связи между ними и потерпевшими; по степени сокрытия факта совершения преступления и, безусловно, по другим критериям.

Проведенный анализ преступлений, предусмотренных ст. 126 УК РФ (похищение человека) и ст. 206 УК РФ (захват заложника), показывает, что наличие по данному вопросу серьезных разработок и рекомендаций на сегодняшний день не позволяет четко разграничить их между собой. Представляется, что это может быть устранено посредством внесения изменений непосредственно в уголовный закон и замены простой диспозиции статьи на описательную диспозицию. Вопрос о конкретной формулировке расширенной диспозиции каждой из обозначенных норм мы считаем открытым по причине необходимости проведения дополнительных исследований в этом направлении на основе анализа судебной и следственной практики с указанием на действия, охватываемые составом каждой нормы.

Литература

1. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14.08.2013 № 55-АПУ13-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14.01.2016 № 201-АПУ15-18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 09.06.2015 № 11-АПУ15-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Бязров В.Г. Разграничение захвата заложника и похищения человека: вопросы квалификации // Российский следователь. 2015. № 1.

5. Бачиева А.В., Гаужаева В.А. Анализ содержания понятия похищения человека // Журнал правовых и экономических исследований. 2010. № 1.
6. Гаухман Л.А., Максимов С., Сауляк С. Об ответственности за захват заложников и похищение человека // Законность. 1994. № 10.
7. Карданов Р.Р. Концепция создания и использования информационно-аналитической базы следов применения огнестрельного оружия для раскрытия и расследования преступлений, связанных с терроризмом: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007.
8. Кудрявцев В.Л. Захват заложника: состав и разграничение с иными смежными составами преступлений // Евразийский юридический журнал. 2012. № 8(51).
9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы: федеральный закон от 27.12.2009 № 377-ФЗ (ред. от 07.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6453.
10. Овчинский В.С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М.: ИНФРА-М, 2001.
11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 // Российская газета. 2015. 4 дек. № 275.
12. Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 17 мая 2000 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 1.
13. Российское уголовное право. Особенная часть: учебник / под ред. М.П. Журавлева, С.И. Никулина. М.: Спарк, 2000.

Уголовный процесс, криминалистика, судебная экспертиза, оперативно-разыскная деятельность

УДК 343.98.067:343.72

В.А. Машлякевич

адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

E-mail: basistoo@mail.ru

К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ И СОДЕРЖАНИИ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ МОШЕННИЧЕСТВ, СОВЕРШАЕМЫХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СРЕДСТВ ТЕЛЕФОННОЙ СВЯЗИ

В статье на основе эмпирических данных рассматриваются особенности криминалистической характеристики мошенничеств, совершаемых с использованием средств телефонной связи. Автор, анализируя позиции ученых-криминалистов по данному вопросу, формирует структуру и содержание элементов криминалистической характеристики рассматриваемого вида преступлений.

Ключевые слова: криминалистическая характеристика преступлений, телефонное мошенничество.



V.A. Mashlyakevich

a postgraduate student of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: basistoo@mail.ru

ABOUT THE STRUCTURE AND CONTENT OF CRIMINALISTICS CHARACTERISTICS OF FRAUD COMMITTED WITH THE USE OF TELEPHONE SERVICE

Features of criminalistics characteristics of fraud committed with the use of telephone service are discussed in the article on the basis of empirical data. The author forms the structure and content elements of criminalistics characteristics of this type of crime, analyzing the position of criminalistics scientists on the subject.

Key words: criminalistics characteristics of crimes, telephone fraud.

В последние годы весьма широкое распространение во многих регионах Российской Федерации получил такой вид преступной деятельности, как мошенничества, совершаемые с использованием средств телефонной связи, ответственность за которые предусмотрена ст. 159 УК РФ. Так, в Курганской области в 2014 г. зарегистрировано 5774 таких преступлений, что на 60,3% больше, чем в 2013 г. В Магаданской области отмечен рост рассматриваемого вида преступлений на 100%, однако их общее количество невелико – 314. В Алтайском крае в 2014 г. зарегистрировано 391 преступление, что на 46,4% больше, чем в 2013 г.

В этой связи представляется актуальной разработка частной криминалистической методики расследования данного вида преступления, одним из элементов которой является его криминалистическая характеристика, представляющая собой систему присущих ему и взаимосвязанных между собой признаков. К основным элементам криминалистической характеристики преступления принято относить сведения о следах, оставленных при его совершении, как результате взаимодействия преступника с иными лицами и объектами окружающей его среды, а также механизме образования таких следов, способах совершения преступления, данных, характеризующих преступника и потерпевшего.

Содержание понятия «криминалистическая характеристика преступлений» начало формироваться во второй половине XX в. благодаря работам таких ученых, как Р.С. Белкин, А.Н. Васильев, В.К. Гавло, А.Н. Колесниченко, Л.А. Сергеев, В.Г. Танасевич, Н.П. Яблоков.

Так, В.Г. Танасевич и В.А. Образцов полагают, что «криминалистическая характеристика преступлений представляет собой систему объективных данных о механизме преступного деяния, типичных отражаемых и отражающих объектах, взаимодействующих в процессе совершения преступления, об особенностях и источниках формируемой информации, имеющей значение для решения задач уголовного судопроизводства путем применения обусловленных ими криминалистических средств, приемов и методов» [12, с. 92].

По мнению Н.П. Яблокова, криминалистическая характеристика преступления представляет собой «систему описания криминалистически значимых признаков вида, группы и отдельного преступления, проявляющихся в особенностях способа, механизма и обстановки его совершения, дающая представление о преступлении, личности его субъекта и иных обстоятельствах, об определенной преступной деятельности и имеющая своим назначением обеспечение успешного решения задач рас-

крытия, расследования и предупреждения преступлений» [8, с. 36-37].

А.Н. Васильев отмечал, что криминалистическая характеристика преступлений «представляет собой отражение системы криминалистических черт, свойств, признаков преступления, отобразившихся в объективной действительности» [1, с. 112].

Таким образом, можно говорить о криминалистической характеристике преступления как о системе, включающей в себя набор упорядоченных данных о преступном деянии и имеющей целью обеспечение задач по раскрытию и расследованию преступлений.

Упомянутый признак системности говорит нам о наличии корреляционных связей между структурными элементами криминалистической характеристики преступлений. Об обоснованности включения тех или иных элементов в криминалистическую характеристику преступлений достаточно продолжительное время ведутся научные дискуссии. А.Н. Васильев и Н.П. Яблоков утверждают, что «исходя из сущности предмета криминалистики, критерием выделения элементов криминалистической характеристики должна быть способность указанных явлений, событий и фактов оставлять различного рода следы-последствия, могущие быть объектом криминалистического исследования и характеризующие и другие стороны преступления» [1, с. 116]. С.И. Коновалов полагает, что «именно с позиций соответствия элементов требованиям фиксировать, обобщать, а значит – содержать следовую информацию, и должен решаться вопрос о структуре криминалистической характеристики преступлений, о ее элементном составе» [7, с. 20].

Таким образом, основанием включения того или иного элемента в содержание криминалистической характеристики вида (группы) преступлений является наличие в них криминалистически значимой информации, а фактически – следов преступления.

Несомненно, следовая картина любого преступного деяния является одним из центральных элементов системы сведений о нем, однако каждое совершаемое преступление имеет свои специфические особенности, а значит и основополагающие элементы криминалистической характеристики.

В.К. Гавло говорит о том, что «криминалистическая характеристика – это система типичных сведений, раскрывающих основные черты способа, механизма и обстановки совершаемых преступлений, следообразования, личности виновного, его мотивы и цели в ситуациях подготовки, совершения и сокрытия преступления, учитываемых в методике расследования» [2, с. 167]. В отличие от предыдущих авторов он включает в систему типичных сведений

о преступлении способ его совершения, однако не приводит информацию о потерпевшем.

Многочисленность мнений ученых относительно количества и перечня элементов, входящих в структуру криминалистической характеристики преступлений, закономерно привела к появлению работ, авторы которых пытались произвести унификацию и выделить наиболее часто упоминаемые из них [3, 5, 10].

По нашему мнению, каждому преступному деянию присущи свои специфические особенности, установление которых важно для проведения полного и объективного расследования уголовного дела.

Основываясь на материалах изучения 254 эпизодов преступной деятельности мошенников, совершающих преступления посредством использования сотовой телефонной связи, мы полагаем, что центральным звеном криминалистической характеристики данного вида преступлений является исследование способов их совершения.

В настоящее время существует достаточное количество работ, посвященных раскрытию способов совершения рассматриваемой категории преступлений [4, 9, 11]. Мы не будем останавливаться на классификации и содержании таких способов, т.к. это требует отдельного детального исследования. Традиционным является представление способа как действий преступника по подготовке, совершению и сокрытию преступления [6, 2]. Не углубляясь в описание каждого этапа, остановимся на специфических особенностях способа совершения телефонных мошенничеств. Анализ следственной практики приводит нас к выводу о том, что способ совершения мошенничества с использованием средств телефонной связи включает в себя два основных элемента: передачу ложной информации преступником потерпевшему и передачу денежных средств потерпевшим преступнику.

Передача ложной информации преступником потерпевшему осуществляется посредством отправки СМС-сообщения потерпевшему (50,3%) либо посредством звонка потерпевшему (49,7%). В свою очередь, передача денежных средств от потерпевшего преступнику может быть осуществлена безналичным (68,1%) и наличным (31,9%) способом.

Способ совершения телефонного мошенничества неразрывно связан с механизмом следообразования. Так, на механизм образования следов рассматриваемой категории преступлений оказывает влияние выбор преступником способа передачи ему денежных средств потерпевшим.

При личной передаче денежных средств потерпевший может запомнить характерные черты внешности или одежды преступника, государственный

регистрационный знак автомобиля, особенности речи и т.д. Кроме того, могут остаться следы обуви в подъезде, брошенные окурки, следы протектора колес автомобиля и т.д.

Банковский (почтовый) перевод денежных средств либо их зачисление на счет мобильного телефона оставляют массу электронно-цифровых следов, среди которых можно выделить реквизиты получателя и отправителя, чеки о зачислении денежных средств на банковский счет либо номер мобильного телефона, информацию с камер видеонаблюдения и т.д.

Говоря о предмете преступного посягательства, следует отметить, что он является своеобразным посредническим звеном между способом преступления и механизмом следообразования.

Так, в случаях, когда преступник для получения денежных средств пользовался услугами доверенного лица (не посвященного в противоправную деятельность злоумышленника) либо возможностями различных вариантов перевода денежных средств (банковский, почтовый, зачисление на счет мобильного телефона), предметом преступного посягательства в абсолютном большинстве случаев являются денежные средства. Если же преступник самостоятельно либо в компании соучастника приезжал забирать уже оговоренную сумму денежных средств, то в конечном итоге к этим денежным средствам (в 24% случаев) прибавлялись еще и материальные ценности (как правило, ювелирные украшения).

Вариативность предмета преступного посягательства в конечном итоге влияет на образование следов телефонных мошенничеств. Ювелирные украшения в абсолютном большинстве случаев сдавались преступниками в ломбарды, ювелирные салоны и т.п., что увеличивало следовую картину преступления.

Обстановка мошенничеств, совершаемых с использованием средств телефонной связи, характеризуется прежде всего местом совершения рассматриваемой категории преступлений, в качестве которого может выступать:

1) место нахождения преступника – исправительное учреждение ФСИН России (69,7%) либо иное место, к которому чаще всего относится жилище подозреваемого или его автомобиль (30,3%);

2) место нахождения потерпевшего в момент, когда преступник звонил ему и просил передать денежные средства, которым может быть как жилище потерпевшего (84,8%), так и любое другое место (15,2%);

3) место передачи денежных средств от потерпевшего преступнику либо доверенному лицу преступника (соучастнику преступления), которые мо-

гут быть переданы как в руки преступника либо его доверенного лица (54,1%), так и направлены ему банковским (почтовым) переводом либо зачислены на счет абонентского номера телефона, указанный преступником (45,9%);

4) отделение банка (почты), где злоумышленник либо его доверенное лицо получали денежные средства, добытые преступным путем.

Место нахождения преступника в большинстве случаев обуславливает выбор им способа совершения преступления. В свою очередь, каждое из перечисленных мест совершения преступления влияет на разнообразие образующихся следов, в чем проявляется связь обстановки совершения телефонного мошенничества с механизмом его следообразования. Кроме того, следует отметить, что выбор такого предмета преступления, как ювелирные украшения, возможен лишь в двух вариантах места его совершения – это место, где потерпевший передает денежные средства преступнику либо его доверенному лицу, а также место нахождения потерпевшего в момент звонка преступника.

Важным элементом обстановки совершения преступления является типичное время его совершения, а также время, в течение которого это преступление совершалось.

Анализ изученных нами уголовных дел о телефонных мошенничествах позволяет говорить о том, что основная масса таких преступлений совершается в дневное (с 12.00 до 18.00 часов) и утреннее (с 06.00 до 12.00 часов) время – 48,4% и 29,5% соответственно. Выбор такого времени совершения преступления обусловлен его способами, большая часть из которых подразумевает факт бодрствования человека либо нахождения его в своем жилище.

Гораздо меньше телефонных мошенничеств совершается в вечернее (с 18.00 до 24.00 часов) – 17,9% и ночное время (с 0.00 до 06.00 часов) – 4,2%. Выбор такого времени для совершения преступления говорит нам о том, что преступник хотел использовать состояние сна потерпевшего для облегчения совершения преступления.

Сведения о продолжительности преступления дополняют характеристику времени его совершения и позволяют сотрудникам правоохранительных органов правильно организовать работу по оперативному реагированию на поступившую информацию о совершении телефонного мошенничества. Анализ уголовных дел показывает, что на совершение 33,2% рассматриваемой категории преступлений затрачивается менее 1 часа, от 1 до 2 часов длится 36,5%, от 2 до 4 часов – 20,9%, от 4 до 8 часов – 6,1% и более 8 часов – 3,3%.

Изучение эмпирического материала позволяет нам предложить следующий типичный «портрет» преступника, совершающего мошенничества с использованием средств телефонной связи – это мужчина в возрасте 26-30 лет, со средним либо неполным средним образованием, ранее судимый за аналогичное преступление либо отбывающий наказание в исправительном учреждении, коммуникабельный, уверенный в себе, стремящийся быстро обогатиться, не прилагая при этом особых усилий, т.е. преследующий корыстную цель.

Таким образом, мы можем говорить о телефонном мошеннике как лице, ранее судимом за аналогичное преступление, что позволяет значительно сузить круг поиска преступника.

Доверенные лица преступника в рассматриваемой категории преступлений являются достаточно специфической категорией и выполняют посредническую роль (как правило, по передаче денежных средств). Исследование показало, что в 83% изученных нами уголовных дел о мошенничествах, совершаемых с использованием средств телефонной связи, преступник прибегал к помощи доверенных лиц. При этом 53% из них были посвящены в его преступную деятельность (являлись соучастниками), а 47% не были. Соучастники характеризуются схожими с преступником кругом общения, образом жизни и интересами. В свою очередь, лица, не знакомые преступнику, в абсолютном большинстве случаев являются водителями автомобилей такси. Участие доверенных лиц в совершении преступления расширяет его следовую картину.

Лица, потерпевших от действий телефонных мошенников, мы предлагаем классифицировать в зависимости от способа совершения преступления, а именно от способа передачи ложной информации от преступника потерпевшему. Результаты изучения уголовных дел показали, что к наиболее распространенным способам относится передача СМС-сообщения потерпевшему с информацией о заблокированной банковской карте (32,8%) и звонок потерпевшему с информацией о попавшем в беду родственнике (33%). Классификация потерпевших на большее количество категорий, по нашему мнению, не имеет большой практической значимости, т.к. другие способы мошенничеств, совершаемых с использованием средств телефонной связи, достаточно редко встречаются на практике.

Собранный эмпирический материал позволил нам представить потерпевшего от телефонного мошенничества, совершенного под предлогом блокирования банковской карты, как замужнюю женщину, трудоустроенную, в возрасте от 20 до 50 лет, имеющую высшее (реже среднее специальное) об-

разование, эмоционально неустойчивую, доверчивую.

В свою очередь, потерпевшим от телефонного мошенничества, совершенного под предлогом передачи информации о попавшем в беду родственнике, которому срочно требуется помощь, чаще всего является одинокая женщина, пенсионерка, старше 60 лет, имеющая общее среднее образование, доверчивая, имеющая развитое чувство сопереживания, поддерживающая отношения с родственниками и желающая прийти к ним на помощь в любой момент.

Кроме того, от личностных характеристик потерпевшего может зависеть и доведение преступных планов до завершения, т.е. передачи денежных средств злоумышленнику. Так, если потерпевший не потеряет самообладание в критической ситуации

и поймет, что в отношении него совершается преступление, то не даст довести его до конца.

Подводя итог, необходимо отметить, что под **криминалистической характеристикой мошенничеств, совершаемых с использованием средств телефонной связи**, следует понимать взаимосвязанную информационно наполненную систему, которая содержит сведения о предмете преступного посягательства; обстановке совершения преступления, диктующей выбор преступником способа его совершения; зависящем от выбранного способа и обстановки преступления механизме следообразования; о типичной личности преступника и потерпевшего, а также связующем их звене – доверенных лицах преступника, целью которой является обеспечение надлежащего расследования преступного деяния.

Литература

1. Васильев А.Н., Яблоков Н.П. Предмет, система и теоретические основы криминалистики. М.: Изд-во Московского ун-та, 1984. 143 с.
2. Гавло В.К. Теоретические проблемы и практика применения методики расследования отдельных видов преступлений. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1985. 333 с.
3. Гамза В.А. Криминалистическая характеристика преступления: сущность, структура и содержание // Сборник научных трудов: вып. второй. М., 2001. С. 3-16.
4. Долгов Д.В. Мошенничество с использованием подвижной (мобильной) связи // Человек: преступление и наказание. 2011. № 3(74). С. 32-36.
5. Звягин А.И. О соотношении криминалистической характеристики преступлений и механизма преступления // Научная состоятельность криминалистической характеристики преступления: информационный бюллетень Академии управления МВД России. М., 2002. № 17. С. 48-54.
6. Зуйков Г.Г. Установление способа совершения преступления. М., 1970. 45 с.
7. Коновалов С.И. Проблемы определения системообразующего критерия при формировании структуры криминалистической характеристики преступлений // Проблемы криминалистической науки, следственной и экспертной практики: межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. А.А. Кузнецов. Омск: Омская академия МВД России, 2007. Вып. 6. С. 19-29.
8. Криминалистика: учебник / отв. ред. Н.П. Яблоков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. 781 с.
9. Машлякевич В.А. Некоторые аспекты механизма следообразования при расследовании мошенничеств, совершаемых с использованием средств телефонной связи // Мир юридической науки. 2014. № 1-2. С. 51-57.
10. Рубцов И.И. Криминалистическая характеристика преступлений как элемент частных методик расследования: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. 225 с.
11. Смагоринский Б.П., Дьяконов М.С., Дронова О.Б. О способах совершения мошенничеств с использованием сотовой связи // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 2(29). С. 98-102.
12. Танасевич В.Г., Образцов В.А. О криминалистической характеристике преступлений // Вопросы борьбы с преступностью. М.: Изд-во МГУ, 1976. Вып. 25. С. 94-104.

УДК 343.16

Е.Н. Петухов, канд. юрид. наук, доцент
Алтайский государственный университет
E-mail: petuchove@mail.ru

УМНОЖЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ИНЫХ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ

В статье рассматриваются обязанности иных участников уголовного судопроизводства как основа построения модели их должного поведения. Обосновывается необходимость увеличения данных обязанностей, предлагается их законодательное закрепление с целью ясности, понимаемости их содержания и, как следствие, надлежащего исполнения.

Ключевые слова: уголовный процесс, иные участники, поведение, надлежащее исполнение.

E.N. Petukhov, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Altai State University
E-mail: petuchove@mail.ru



MULTIPLICATION OF RESPONSIBILITIES OF OTHER PARTICIPANTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS AND THEIR LEGISLATIVE STRENGTHENING

The article discusses responsibilities of other participants in criminal proceedings as the basis for building models of their proper conduct. It justifies the need for increasing of these responsibilities; it offers their legal establishment for the purpose of clarity, understandability of the content and as a consequence proper execution.

Key words: criminal process, other participants, conduct, proper execution.

К иным участникам уголовного судопроизводства принято в теории и правоприменительной практике вслед за законодателем относить только пять субъектов, которых законодатель определил как иных участники в гл. 8 УПК РФ. Многие авторы, исследующие проблему участников уголовного процесса, дополняют перечень иных участников еще одним субъектом – секретарем судебного заседания. Все эти участники имеют непосредственно отдельную, посвященную только их уголовно-процессуальному статусу норму в уголовно-процессуальном законодательстве: свидетель – ст. 56 УПК РФ; эксперт – ст. 57 УПК РФ; специалист – ст. 58 УПК РФ; переводчик – ст. 59 УПК РФ; понятой – ст. 60 УПК РФ и секретарь судебного заседания – ст. 245 УПК РФ. Из анализа названных норм и других положений уголовно-процессуального законодательства прослеживается их предназначение в уголовном судопроизводстве. Мы видим, что они играют обеспечительную, вспомогательную роль при

осуществлении основных функций сторонами уголовного процесса и судом. Их присутствие гарантирует соблюдение установленного порядка проведения как отдельных процессуальных действий, так и всего производства по уголовному делу. Во многих случаях присутствие этих субъектов при собирании сведений о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении также выступает гарантом допустимости признания этих сведений в качестве доказательств. Кроме того, данные участники сами становятся носителями доказательств либо активными субъектами получения или субъектами, способствующими получению и фиксации доказательств.

Отсюда, бесспорно, важно их существование в уголовном процессе, если не сказать больше, просто необходимо, а иначе этот процесс вообще, видимо, может остановиться.

Выступая, с одной стороны, как мы установили, обязательными помощниками должностных лиц и

органов, осуществляющих производство по уголовному делу, а с другой стороны, оставаясь при этом представителями народа, они непосредственно (либо опосредованно («глаз народа» всегда живет в сознании правоохранительных органов)), наблюдая за деятельностью указанных лиц и органов, выступают в роли общественных контролеров.

Как принято, контролеры всегда должны быть сами безупречны во всем, особенно в своем поведении, участвуя в уголовно-процессуальной деятельности.

Исходя из уголовно-процессуального статуса субъекта процессуальной деятельности, основой возможного поведения участников уголовного судопроизводства являются их права, а должного поведения – их уголовно-процессуальные обязанности. Безупречность поведения субъекта определяется посредством надлежащего исполнения им возложенных на него обязанностей.

Как отмечал В.М. Корнуков, надлежащее выполнение участниками уголовного судопроизводства возложенных на них обязанностей обеспечивается комплексом правовых и иных средств, но предопределяется прежде всего знанием и пониманием этих обязанностей. Ожидать добровольного исполнения, а тем более побуждать и принуждать к исполнению обязанностей можно лишь тогда, когда лицо, во-первых, знает свои обязанности, во-вторых, понимает их суть [3, с. 59].

Конечно, обязанности многих участников прослеживаются в положениях уголовно-процессуального закона. Наличие обязанностей в положениях закона мы определяем по таким терминам, как «должен», «обязан», «необходимо», «не вправе», а также «излагает», «рассматривает», «подписывает» и т.д. Оценивая эти предписывающие положения, определяем и понимаемость закрепленных в них обязанностей. Однако для большинства участников уголовного судопроизводства, в т.ч. и для иных участников, число которых следует расширить, такой ясности совсем нет, т.к. наглядного, четкого и полного закрепления обязанностей в уголовно-процессуальном законодательстве нет ни у одного субъекта.

Получается, что они являются обладателями права на абсолютную свободу выбора поведения в сфере уголовного судопроизводства.

Как уже было отмечено, большинство обязанностей, возлагаемых законодателем на иных участников уголовного судопроизводства, в законе просматриваются косвенно, а в некоторых случаях просто подразумеваются. Поэтому и ученым-правоведам, и правоприменителям, и всем другим лицам, которые стремятся овладеть юридическими знаниями, приходится анализировать все уголовно-процессуаль-

ное законодательство и выводить из него положения, касающиеся данных обязанностей.

При реализации этого подхода мы наблюдаем разнообразие мнений относительно количества и качества рассматриваемых нами категорий [1, 4, 5].

Проблема же заключается в том, что, например, лицо, принимающее для себя решение выступить в роли понятого по уголовному делу, должно предвидеть всю полноту возлагаемых на себя обязанностей, т.е. оно четко должно понимать, что его участие не ограничится только присутствием в ходе конкретного производства следственного действия. Более того, как правило, не ограничится его присутствие и какими-то обещанными 30 минутами, а его, по сути, удержание может затянуться на долгие часы. Это обусловлено законодателем, который разрешил протокол следственного действия составлять после совершения данного действия. То есть понятому, который обязан с данным протоколом ознакомиться (кстати, данная обязанность непосредственно не закреплена в законе), необходимо будет проследовать в орган дознания (следствия, в суд), где на рабочем месте дознавателя (следователя, в суде) окончательно завершается составление протокола и происходит процесс ознакомления с его содержанием и его подписание. Например, так практически всегда осуществляется уголовно-процессуальная деятельность при производстве проверки показаний на месте, следственном эксперименте и других сложных и объемных следственных действиях¹. Кроме того, в дальнейшем, по нашему собственному практическому опыту в качестве следователя и опросам коллег по «цеху», в 60% случаев правоохранительные органы вызывают понятого на допрос, где он обязан подтвердить сведения о факте, содержании, ходе и результатах проведенного с его участием следственного действия. При этом эти две обязанности (не уклоняться от явки и давать показания) ему приходится исполнять не единожды только в ходе досудебного производства, но еще и в судебном заседании. Отсюда можно констатировать процесс умножения уголовно-процессуальных обязанностей понятого. На наш взгляд, бесспорно, представители правоохранительных органов, которые вовлекают лицо для участия в качестве понятого при производстве процессуальных действий, обязаны разъяснить ему всю полноту возлагаемых на него обязанностей и, соответственно, предупреждать об ответственности за отказ от их исполнения или за их ненадлежащее исполнение.

Ясно представляя всю полноту выполнения предстоящих обязательств со своими возможностями

¹ По результатам изучения материалов уголовных дел, связанных с преступлениями о незаконном обороте наркотиков, этот показатель возрастает практически до 100%.

ми, лицо примет осознанное решение и будет выстраивать модель своего поведения так, чтобы добросовестно и надлежащим образом выполнять возлагаемые на него обязанности.

Полагаем, что такое положение дел будет способствовать повышению эффективности уголовно-процессуальной деятельности и бесконфликтности отношений между гражданином и государством в лице дознавателя (следователя, судьи). То есть мы получим должное, социально требуемое и полезное поведение.

Такая же неполнота наблюдается и в перечне обязанностей специалиста и эксперта. В статье 74 УПК РФ законодатель закрепил в качестве самостоятельного вида доказательств их показания. При анализе ст. 57 и 58 УПК РФ, непосредственно определяющих их процессуальный статус, мы не находим ни одного положения, которое бы касалось обязанности данных участников давать эти показания. Эту обязанность следовало бы закрепить и за переводчиком, коль ему законодатель отдельно посвятил самостоятельную статью (ст. 59 УПК РФ).

Кроме того, парадоксально выглядит развитие ситуации, когда в ходе подготовки заключения эти субъекты, приходя к выводу о том, что вопросы, поставленные им для разрешения, выходят за пределы их специальных знаний, могут продолжать, руководствуясь предоставленным им правом в соответствии с п. 6 ч. 3 ст. 57 УПК РФ и п. 1 ч. 3 ст. 58 УПК РФ, проводить свои исследования с представлением заключения.

Какова качественная сила, значение и юридическая оценка такого заключения?

На наш взгляд, данное право необходимо трансформировать в обязанность отказаться от продолжения подготовки заключения в случае возникновения указанных обстоятельств.

Свидетелю к его обязанностям, достаточно полно отраженным в ст. 56 УПК РФ, и всем остальным иным участникам уголовного процесса должны

быть дополнительно закреплены еще такие обязанности, как обязанность подчиняться примененным к ним мерам процессуального принуждения, а также соблюдать установленный порядок судебного заседания и производства иных процессуальных действий, в которых они принимают участие.

Иначе, каково же может и должно быть отношение самого участника уголовного процесса к своим обязанностям? Как он должен их воспринимать и самое главное откуда? В законе они прямо не закреплены, с ними его никто не знакомит и, соответственно, не разъясняет ни их содержание, ни способ надлежащего их исполнения. Как правило, и сам участник не обладает профессионально юридическими навыками выводить из положений уголовно-процессуального законодательства присущую ему обязанность.

Промежуточный вывод из такой ситуации следует такой: раз не вижу обязанности, значит и нет обязанности ее и исполнять.

Этот вывод, безусловно, в сфере уголовного судопроизводства не состоятелен. Если отношения между участниками уголовного дела возникают, то поведение их должно регулироваться (иначе анархия) посредством закрепления в законе предоставляемых им прав и возложенных на них обязанностей.

Таким образом, нами предлагается начать путь корректировки уголовно-процессуального законодательства с целью его совершенствования в вопросе конкретизации, наглядности и полноты обязанностей иных участников уголовного процесса. Данную корректировку следует осуществлять путем анализа соответствующих норм уголовно-процессуального права для отыскания и вывода из них положений, определяющих обязанности указанных участников с последующим их закреплением в нормах, непосредственно посвященных иным участникам. Как писал Л.Д. Кокорев, «обязанности нуждаются в более четком, системном закреплении в действующем законодательстве» [2, с. 9].

Литература

1. Андреева О.И. Соотношение прав и обязанностей государства и личности в правовом государстве и специфика его проявления в сфере уголовного судопроизводства (теоретический аспект). Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004. 138 с.
2. Кокорев Л.Д. Положение личности в советском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1975. 40 с.
3. Корнуков В.М. Правовая регламентация обязанностей участников уголовного процесса и возможности ее совершенствования // Вопросы уголовного процесса: межвузовский научный сборник. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. Вып. 2. С. 58-62.
4. Санников А.С. Обязанности участников уголовного судопроизводства стороны обвинения в досудебном производстве: учебное пособие. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2013. 92 с.
5. Якимович Ю.К. Участники уголовного процесса. СПб.: Изд-во «Юридический центр», 2015. 176 с.

УДК 343.13:343.344

Е.И. Попова, канд. юрид. наук, доцент

Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления

E-mail: popovaelena2005@rambler.ru;

А.Н. Вдовин

Следственный комитет РФ прокуратуры Кемеровской области

E-mail: vdovin.aleksey@bk.ru

ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНИТЕЛЯ К СУДЕБНОМУ РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ О НЕЗАКОННОМ ОБОРОТЕ ОРУЖИЯ И БОЕПРИПАСОВ, НАЗНАЧЕННЫМ К РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ СУДОМ В ОСОБОМ ПОРЯДКЕ (ГЛ. 40 УПК РФ)

В статье рассматриваются особенности подготовки государственного обвинителя к судебному разбирательству по уголовным делам о незаконном обороте оружия и боеприпасов, назначенных к разбирательству судом в особом порядке (гл. 40 УПК РФ), даются рекомендации по наиболее эффективному осуществлению такой деятельности.

Ключевые слова: прокурор, государственный обвинитель, особый порядок принятия судебного решения, подготовка к судебному разбирательству.

E.I. Popova, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

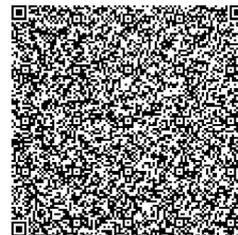
East-Siberian State University of Technologies and Management

E-mail: popovaelena2005@rambler.ru;

A.N. Vdovin

Investigative Committee of the Russian Federation of the Prosecutor office of Kemerovo

E-mail: vdovin.aleksey@bk.ru



FEATURES OF PREPARATION OF STATE ACCUSER TO THE JUDICIAL TRIAL ON CRIMINAL CASES ABOUT ILLEGAL TURN OF THE WEAPON AND LIVE AMMUNITION, APPOINTED TO THE TRIAL BY A COURT IN THE PARTICULAR ORDER (CHAPTER 40 OF THE CODE OF CRIMINAL PROCEDURE OF RUSSIAN FEDERATION)

The article deals with the features of preparation of state accuser to the judicial trial on criminal cases about illegal turn of the weapon and live ammunition, appointed to the trial by a court in the particular order (Chapter 40 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation). There are recommendations for the most effective realization of such activity in the article.

Key words: public prosecutor, state accuser, particular order of acceptance of court decision, preparation to the judicial trial.

По данным официальной статистики, ежегодно в среднем 75-80% уголовных дел, по которым обвиняемым вменяются только деяния, связанные с незаконным оборотом оружия и боеприпасов, рассматриваются судом в особом порядке при согласии об-

виняемого с предъявленным ему обвинением (гл. 40 УПК РФ) и в особом порядке принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (гл. 40.1 УПК РФ). При этом в среднем по 93% уголовных дел о преступлениях,

предусмотренных ст. 222 УК РФ (Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов) и ст. 222.1 УК РФ (Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение взрывчатых веществ или взрывных устройств), судебное разбирательство производится по правилам гл. 40 УПК РФ [8].

В связи с этим представляется необходимым более подробно остановиться на особенностях подготовки государственного обвинителя к судебному разбирательству по уголовным делам о незаконном обороте оружия и боеприпасов, по которым обвиняемым заявлено ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства.

Так, в случае если в материалах дела присутствует ходатайство, заявленное обвиняемым в порядке ст. 315 УПК РФ, то при решении вопроса о даче согласия на особый порядок принятия судебного решения государственному обвинителю следует убедиться в наличии предусмотренных ст. 314 УПК РФ оснований для постановления приговора в порядке гл. 40 УПК РФ (п. 3.4 Приказа Генерального прокурора РФ от 25 декабря 2012 г. № 465) [5].

И здесь особенно важно обратить внимание на данные, полученные нами в рамках анкетирования 82 работников прокуратуры, в чьи полномочия входит поддержание государственного обвинения в суде. Так, на вопрос «Всегда ли Вы успеваете (имеете возможность) детально изучить материалы уголовного дела при подготовке к поддержанию государственного обвинения?» 39% респондентов ответили отрицательно. При этом респонденты указали, что в подобных ситуациях им приходится в основном уделять внимание изучению итогового документа расследования (обвинительного заключения, обвинительного акта, обвинительного постановления).

Полагаем, что тенденция не полного (детально), а поверхностного изучения материалов уголовного дела является тревожной, если не сказать опасной, поскольку может способствовать как минимум следующему:

1) привлечению к уголовной ответственности невиновных лиц (например, в случае самооговора лица, подвергающегося уголовному преследованию);

2) назначению несправедливого наказания (например, в случае неверной квалификации данной в связи с неустановлением всех обстоятельств совершенного преступления);

3) неприменению специальных правил назначения наказания (например, в части назначения наказания при отягчающих обстоятельствах, в случае

невыявления факта совершения преступления группой лиц по предварительному сговору (ч. 3 ст. 60 УК РФ, п. «в» ч. 1 ст. 63 УК РФ и др.);

4) невыявлению новых эпизодов преступной деятельности подсудимого или иных лиц.

Наличие этих и подобных им негативных обстоятельств может способствовать ошибкам при постановлении приговора или принятии иного итогового решения по делу, которые соответственно, обуславливают нарушение прав и законных интересов участников процесса.

Несмотря на то, что вышеуказанные негативные обстоятельства могут иметь место и при рассмотрении уголовного дела в общем порядке, тем не менее их последствия особенно серьезны в случае рассмотрения дела судом в особом порядке (гл. 40 УПК РФ). Это обусловлено нормами уголовно-процессуального законодательства, в соответствии с которыми:

1) судья не проводит в общем порядке исследование и оценку доказательств, собранных по уголовному делу (ч. 5 ст. 316 УПК РФ);

2) приговор, постановленный в порядке гл. 40 УПК РФ, не может быть обжалован в апелляционном порядке в связи с несоответствием выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам уголовного дела, установленных судом первой или апелляционной инстанции (ст. 317 УПК РФ).

А если учесть, что ежегодно огромное количество всех уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом оружия и боеприпасов, рассматривается судом в особом порядке, то возможность допущения обозначенных ошибок и нарушений многократно повышается.

И здесь хотелось бы предложить ряд рекомендаций, которые, как представляется, будут полезны работникам прокуратуры при изучении материалов уголовных дел и подготовке к судебному разбирательству в особом порядке (гл. 40 УПК РФ). Так, считаем целесообразным рекомендовать:

1) прокурору при рассмотрении уголовных дел, поступивших с обвинительным заключением (обвинительным актом, обвинительным постановлением), руководствуясь п. 15 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 1, 3 ст. 221 (п. 2 ч. 1 ст. 226; ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ), с особым вниманием и тщательностью подходить к изучению тех из них, что имеют перспективу дальнейшего рассмотрения в особом порядке; бескомпромиссно пресекать любые нарушения закона, в особенности те, что нарушают права и законные интересы обвиняемого, а также лица, потерпевшего от преступления (при его участии в уголовном деле);

2) государственному обвинителю согласовывать свою позицию по вопросу о возможности

рассмотрения уголовного дела судом в особом порядке с надзирающим прокурором и прокурором, утверждающим обвинительное заключение (обвинительный акт, обвинительное постановление). Эта рекомендация обусловлена тем, что последние, как правило, обладают большей информацией о ходе расследования и личности обвиняемого, поскольку непосредственно взаимодействовали со следователем в рамках расследования;

3) работникам прокуратуры взаимодействовать со следователем (дознавателем) и оперативными сотрудниками – субъектами ОРД (при необходимости такого взаимодействия). Так, при подготовке к судебному разбирательству взаимодействие со следователем и оперативными сотрудниками позволяет наиболее полно исследовать событие преступления и личность преступника, уяснить характер и степень противодействия стороны защиты и др. Владение информацией об особенностях расследования государственным обвинителю, кроме прочего, позволит прогнозировать типичные судебные ситуации противодействия стороны защиты, более обоснованно выражать свою позицию по поводу ходатайств, заявленных участниками процесса.

С процессуальной точки зрения право на осуществление уголовного преследования в суде прокурор получает только после того, как будет допущен к участию в деле судом. Но начать подготовку к участию в судебном разбирательстве прокурор вправе на более ранних этапах. Так, в практике отдельных прокуратур Республики Тувы (такая практика имеет место, например, в прокуратуре Эрзинского района) по наиболее сложным уголовным делам о незаконном обороте оружия имеются случаи подключения будущего государственного обвинителя к работе следственно-оперативной группы, расследующей тяжкое преступление либо серию таких преступлений [2, 3]. Это позволяет государственному обвинителю заранее изучить материалы дела, имеющиеся доказательства и другие значимые обстоятельства (отметим, что подробного рода предложения вносились и ранее) [1, с. 7-8]. Конечно, в этом случае работник прокуратуры не будет обладать каким-то определенным процессуальным статусом в следственной группе, но с точки зрения возможностей максимально полной и всесторонней подготовки к осуществлению в дальнейшем уголовного преследования в суде указанная практика весьма эффективна.

Важная информация, которая используется для качественной подготовки к судебному разбирательству, может быть получена в рамках взаимодействия государственного обвинителя с субъектами ОРД. Основными направлениями в рамках обозначенно-

го взаимодействия может быть получение наиболее полных сведений:

- о совершенном преступлении, направлениях ОРД;

- о лицах, обладающих информацией о событии преступления, лицах, его совершивших и т.д.; обеспечение участия этих лиц в уголовном судопроизводстве;

- личности «фигурантов» дела, их причастности к происшествию, взаимоотношений между ними;

- об актах противодействия уголовному преследованию, в т.ч. о незаконном воздействии на свидетелей, потерпевших, соучастников, уничтожении доказательств и т.п., пресечении этих действий силами субъектов ОРД;

4) государственному обвинителю не давать согласие на рассмотрение уголовного дела исследуемой категории судом в особом порядке в следующих случаях:

- а) когда недостаточно полно установлены все обстоятельства совершения преступления;

- б) виновность обвиняемого в инкриминируемом ему деянии не подтверждается совокупностью достаточных доказательств.

Важно исключить типичную ситуацию, возникающую при самооговоре и непричастности лица к совершению преступления, связанного с незаконным оборотом оружия и боеприпасов. Данная ситуация типична и при неверной квалификации преступления (излишне вмененные составы, квалифицирующие признаки и пр.). Как совершенно верно отмечает В.С. Бурданова, необходимо помнить, что и очевидное преступление может быть очень сложным [4, с. 15].

В целях разрешения обозначенной типичной ситуации рекомендуем уделять внимание изучению таких документов, как объяснения подозреваемого, данные им в ходе доследственной проверки, протокол задержания, протоколы допросов (очных ставок), осмотра места происшествия, обыска (выемки). При изучении этих материалов следует уделять особое внимание позиции, которую занимало лицо, подвергающееся уголовному преследованию. Например, была ли проверена правдивость версии обвиняемого о том, что оружие (боеприпасы) были им найдены и он направлялся в ОВД для того, чтобы их передать сотрудникам правоохранительных органов. Считаем принципиально важным рекомендовать государственному обвинителю при изучении материалов уголовного дела обращать внимание на то, были ли в процессе предварительного следствия проверены все возможные версии, в т.ч. версия о возможной серийности или совокупности престу-

плений (например, оружие использовалось и/или предназначалось для использования в качестве оружия преступления и т.п.);

в) имеются существенные нарушения прав и законных интересов обвиняемого. Здесь следует обращать внимание на своевременность разъяснения лицу прав, предусмотренных ст. 46, 47 УПК РФ. Следует обратить внимание на случаи, когда лицо не владеет языком уголовного судопроизводства в той степени, которая предполагает обязательное участие переводчика в уголовном деле. Поводом для проверки необходимости участия переводчика могут служить данные о национальности обвиняемого, его полное имя, место проживания, а также собственноручно составленные им документы (например, объяснение, написанное на его родном (не русском языке));

г) преступление, совершенное обвиняемым вызвало большой общественный резонанс;

д) отсутствуют основания для постановления приговора без проведения судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ);

5) поручать поддержание государственного обвинения по делам исследуемой категории по возможности преимущественно надзирающим за орга-

нами предварительного расследования прокурорам либо государственным обвинителям, взаимодействующим на досудебных стадиях процесса со следователем или органами ОРД и имеющим представление о существе и особенностях данного дела. В данном случае это позволяет сформировать полную и объективную позицию обвинения по уголовному делу. Однако, понимая, что указанное возможно не всегда, считаем, что в любом случае поддержание государственного обвинения следует поручать опытным работникам прокуратуры. На это же обратил внимание и заместитель Генерального прокурора Российской Федерации С.Г. Кехлеров на коллегии, посвященной вопросам участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства.

Использование предложенных рекомендаций, полагаем, позволит предупредить возможные злоупотребления со стороны обвинения, минимизировать негативные факторы заинтересованности следователей (дознателей) в рассмотрении уголовного дела в особом порядке [7, с. 12-15], предупредить нарушения прав и законных интересов обвиняемого, обеспечить эффективное поддержание государственного обвинения и законное рассмотрение уголовного дела в порядке гл. 40 УПК РФ.

Литература

1. Антипова Н.Т. Государственное обвинение в суде: проблемы законодательного регулирования и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 27 с.
2. Архив прокуратуры Эрзинского района Республики Тувы. Д. № 8-7/12.
3. Архив прокуратуры Эрзинского района Республики Тувы. Д. № 8-11/13.
4. Бурданова В.С. Поиски истины в уголовном процессе. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 262 с.
5. Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства [Электронный ресурс]: приказ Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 11.03.2015).
7. Попова Е.И. Негативные факторы заинтересованности следователя в рассмотрении уголовного дела судом в порядке главы 40 УПК РФ // Российский следователь. 2011. № 4. С. 12-14.
8. Сводные статистические отчеты о деятельности судов общей юрисдикции за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 11.03.2015).

УДК 351.74:343.352

А.Е. Чечетин, доктор юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
Управление конституционных основ уголовной юстиции Секретариата Конституционного
Суда Российской Федерации

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

В статье рассматриваются проблемы борьбы с коррупцией в Российской Федерации, связанные с определением ее реальных масштабов, повышением эффективности мер ответственности за коррупцию, укреплением правовых механизмов выявления и разоблачения коррупционеров, повышением требований к сотрудникам правоохранительных органов.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные преступления, уголовная ответственность, конфискация, оперативно-разыскная деятельность, правоохранительные органы.



A.E. Chechetin, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor, Honored lawyer
of the Russian Federation
Management of the constitutional foundations of the penal justice of the Registry
of the Constitutional Court of the Russian Federation

TOPICAL PROBLEMS OF FIGHTING CORRUPTION

The article deals with the problem of fighting corruption in the Russian Federation relating to the definition of its real scale, efficiency measures of responsibility for corruption, strengthening of legal mechanisms to identify and expose corruptionists, increased requirements for law enforcement officers.

Keywords: corruption, corruption offenses, criminal responsibility, confiscation, operatively-investigative activity, law enforcement agencies.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. было подчеркнуто, что коррупция – препятствие для развития России. Сегодня для большинства специалистов является аксиомой, что коррупция представляет собой реальную угрозу безопасности общества и государства в целом. Через коррупционные связи в экономику, финансовую систему проникают преступные сообщества, пытаются оказывать влияние на политические процессы, блокируют правоохранительную деятельность, препятствуют развитию добросовестного бизнеса и предпринимательства. Коррупция выступает базовым условием существования организованной преступности и криминального бизнеса, наносящим материальный ущерб и репутационный урон стране, нуждающейся в инвестициях и благоприятном инвестиционном климате. Отсюда вытекает обязанность

правоохранительных органов совершенствовать свою деятельность по противодействию коррупции.

Одной из актуальных проблем организации борьбы с коррупцией является определение ее реальных масштабов, поскольку существующая уголовная статистика не показывает ее объективной картины.

Как известно, перечень статей УК РФ коррупционной направленности определяется совместными указаниями Генпрокуратуры и МВД России, которыми он периодически уточняется и дополняется [5]. В связи с этим получаемые ежегодно сведения о числе коррупционных преступлений зависят прежде всего от изменений в этом перечне, а не от результатов деятельности правоохранителей.

Если первоначально в него было включено 43 состава преступлений, то сейчас он включает уже

60 составов. При этом, несмотря на увеличение перечня коррупционных преступлений, их регистрируемое число, по статистике МВД России, за последние 8 лет регулярно снижалось. Если в 2007 г. было зарегистрировано 86,3 тыс. коррупционных преступлений, то в 2014 г. – только 32 тыс. Такое же примерно количество коррупционных преступлений выявлено за 11 месяцев 2015 г.

Однако приведенные статистические сведения не отражают реального положения дел в силу прежде всего высокого уровня латентности таких преступлений. По оценкам криминологов, уменьшение зарегистрированных преступлений обусловлено снижением активности правоохранительных органов по выявлению и пресечению таких преступлений. Реальное же число коррупционных преступлений специалисты НИИ Академии Генпрокуратуры РФ в 2009 г. оценивали как 1,6 млн [2, с. 607].

Такие оценки находят подтверждение в результате опросов общественного мнения, которые на протяжении последнего десятилетия фиксировали, что уровень коррупции как очень высокий оценивают 71-76% наших граждан [3, 6].

Только в 2015 г. намечились некоторые сдвиги в лучшую сторону. В 2015 г., по данным ВЦИОМ, индекс отношения россиян к действиям руководства страны по борьбе с коррупцией впервые за десять лет перешел из области отрицательных в область положительных значений (был минус 8, стал плюс 5) [4, с. 9]. Таким образом, действия руководства страны, направленные на борьбу с коррупцией, с годами становятся все более заметны россиянам, а эффективность работы властей в этом направлении в 2015 г. россияне в целом оценивают существенно выше, чем в предыдущие годы.

О некоторых позитивных сдвигах последнего года в восприятии коррупции в России свидетельствуют и данные известной международной организации Transparency International, по рейтингу которой в 2015 г. Россия поднялась на 17 позиций. Это лучший результат за последние четыре года. Но при этом мы продолжаем оставаться в последней трети таблицы – на 119 месте из 175 стран. Можно напомнить, что позиции России с 1990-х гг. в этом рейтинге неуклонно падали: например, в 1996 г. Россия была на 46 месте, в 2005 г. – на 126, а в 2014 г. – на 136 месте [7].

Ключевым фактором улучшения антикоррупционного рейтинга в 2015 г., по мнению специалистов, послужило то обстоятельство, что российскими госорганами был открыт огромный объем данных, связанных с обязательным декларированием имущества и доходов должностных лиц [8]. Иными словами, на рейтинге сказалось прежде всего улуч-

шение информационной открытости государства, а не успехи правоохранителей и не уменьшение масштабов коррупции. В связи с этим особых поводов для победных реляций о каких-то значимых успехах борьбы с коррупцией пока нет.

В этих условиях уголовная политика, ориентированная на либерализацию уголовной ответственности за коррупционные и экономические преступления, себя явно не оправдывает и требует своей корректировки.

В частности, крайне низка эффективность применения штрафов в качестве основной меры наказания за коррупционные преступления. Штрафы, кратные сумме взятки, применяются почти к 60% лиц, осуждаемых за коррупционные преступления, но эта гуманная мера не способствует исправлению и перевоспитанию, поскольку лишь 9% сумм штрафов уплачивается добровольно, еще 7% взыскивается принудительно, а почти 85% сумм штрафов остается невзысканными. В связи с этим возникает естественный вопрос: если осужденные коррупционеры не хотят или не могут уплачивать штрафы, то зачем было устанавливать эту меру наказания и назначать ее?

В системе мер борьбы с коррупцией достаточно актуальной остается проблема возмещения ущерба по делам о преступлениях коррупционной направленности.

На заседании Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 г. Президент России отметил, что из 15,5 млрд рублей, подлежащих взысканию по делам о коррупции, в прошлом году удалось вернуть только 588 млн рублей [9], что составляет не более 4%.

Свою неэффективность прежде всего в отношении коррупционных преступлений показала и конфискация, предусмотренная ст. 104¹ УК РФ, как «иная мера уголовно-правового характера», которая в 2014 г. была применена лишь к 395 (3,7%) осужденным коррупционерам [10]. В связи с этим следовало бы вернуть в УК РФ конфискацию в качестве дополнительного вида наказания за совершение экономических и коррупционных преступлений.

При этом институт конфискации, в отличие от установленного отмененной в 2003 г. ст. 52 УК РФ, может быть основан на более либеральном подходе, предполагающем перенос бремени доказывания законности происхождения имущества на обвиняемое в преступлении лицо (конфискация «in rem»). Такую рекомендацию дают Российской Федерации и международные эксперты ГРЕКО. Определенный оптимизм в решении этого вопроса придают слова Руководителя Администрации Президента России на указанном заседании Совета по противодей-

ствию коррупции, который к числу приоритетных направлений противодействия коррупции отнес необходимость создания гражданско-правовых механизмов взыскания сомнительного имущества при его выявлении в ходе расследования коррупционных уголовных дел [11].

Противники возврата полноценной конфискации пытаются убедить всех, что эту проблему решает Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», ст. 17 которого предусматривает гражданско-правовой способ реагирования на несоответствие расходов государственных служащих их доходам. Однако названный закон не касается уголовно-правовых отношений и не предполагает конфискацию имущества, приобретенного в результате совершения преступлений, как предусмотрено Конвенцией ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.

Лишь через полтора года после принятия этого закона на его основании было принято несколько судебных решений по искам прокуратуры об изъятии квартир, земельных участков, автомобилей, стоимость которых превышала трехлетний совокупный доход чиновников [1]. Однако по этим единичным фактам вряд ли можно сделать вывод, что закон начал «работать». Нетрудно прогнозировать, что такие судебные процессы будут стимулировать в будущем лишь «правильное» заполнение деклараций, а незаконно нажитое имущество будет оформляться на близких лиц, чьи доходы и расходы не требуют декларирования.

К лицам, совершающим коррупционные преступления, слабо используется превентивный потенциал дополнительных наказаний в виде лишения права занимать определенные должности, лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, которые сегодня применяются менее чем к 1% осужденных за коррупционные преступления.

Возможность применения такого дополнительного наказания следовало бы распространить на все преступные деяния коррупционной направленности. Государственные и муниципальные служащие должны быть поставлены в такие условия, при которых совершение коррупционных преступлений будет аннулировать все их заслуги, которые они имели в прошлом.

В этой части представляется полезным использовать опыт Республики Казахстан, Уголовный кодекс которой устанавливает неблагоприятные последствия для лица, признанного виновным в совершении коррупционного преступления: такие лица

пожизненно лишаются права занимать определенные должности, к ним не применяются меры условного осуждения, они не могут быть освобождены от ответственности в связи с примирением сторон или истечением сроков давности.

Нуждается в своем совершенствовании правовая регламентация оснований для увольнения с государственной службы лиц, нарушающих нормы антикоррупционного законодательства. Так, ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязывает государственных и муниципальных служащих уведомлять свою администрацию об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, предусматривая за невыполнение этого требования привлечение к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения. Однако в федеральных законах, регламентирующих порядок прохождения различных видов государственной и муниципальной службы, невыполнение этой обязанности не включено в перечень оснований для увольнения по инициативе нанимателя (работодателя), а потому данная норма пока фактически не действует. Наличие этого законодательного пробела ставит в двусмысленное положение руководителей органов исполнительной власти, принимающих решение об увольнении сотрудников, задержанных с поличным при получении взятки до вынесения приговора суда, и дает поводы для обжалования приказа об увольнении.

Результативность борьбы с коррупцией во многом зависит от активности и профессионализма правоохранительных органов, которые должны обеспечиваться надежными и достаточными правовыми средствами для выявления такого рода деяний, а также защитой государства от попыток их дискредитации при правомерном выполнении своих задач.

Наиболее действенным механизмом выявления коррупционных преступлений, характеризующихся высоким уровнем латентности и маскировкой противоправного поведения, остается оперативно-разыскная деятельность. Однако правовое регулирование применения оперативно-разыскных мероприятий нуждается в совершенствовании, поскольку оно не обеспечивает правовой защиты самим правоприменителям.

Материалы, поступающие в Конституционный Суд, свидетельствуют о фактах уголовного преследования лиц, действия которых были направлены на выявление фактов коррупции, причем по делам, уже завершаемым производством следствием и судом. Вряд ли складывающаяся практика уголовного преследования лиц, осуществляющих борьбу с коррупцией, является приемлемой и допустимой в правовом государстве. Это приведет к пассивности

правоприменителей, снижению наступательности их действий и будет свидетельствовать лишь о победе коррупции, а не об укреплении законности и правопорядка.

Нормы уголовного закона не закрепляют необходимых иммунитетов и для лиц, оказывающих содействие оперативно-разыскным органам. Это позволяет признавать таких лиц виновными в пособничестве в злоупотреблении должностными полномочиями в случае привлечения их к проведению оперативных экспериментов. В то же время в их действиях отсутствует умысел на совершение противоправного деяния, поскольку они лишь выполняли поручения оперативных служб, будучи убежденными в их законности. При этом уголовный закон игнорирует то обстоятельство, что на таких лиц прямо распространяется положение не только части первой ст. 18 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности», согласно которой лица, содействующие органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, находятся под защитой государства, но и гарантии такой защиты, закрепленные частью первой ст. 45 Конституции России.

Представляется, что лица, осуществляющие борьбу с коррупцией, должны быть защищены законом не меньше, если не больше, чем те субъекты, чьи преступные действия они выявляют и пресекают, что, безусловно, не оправдывает фальсификацию результатов ОРД или совершения иных противоправных или преступных действий.

Осознавая значимость и особые функции в борьбе с коррупцией, Конвенцией ООН против коррупции рекомендуется укрепить правовой статус лиц, осуществляющих борьбу с ней, с тем, чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния. Немаловажен и вопрос о защите лиц, дающих информацию о фактах коррупции и (или) участвующих в выявлении и раскрытии коррупционных преступлений. В этой связи требуется корректировка как законодательства, так и следственно-судебной практики.

Масштаб коррупции определяется не только уровнем ее распространения, но и степенью укорененности в общественном сознании как рядовых граждан, так и самих правоохранителей.

На готовность российского социума к коррупционным отношениям повлияло доминирование в массовом сознании при переходе к рыночным отношениям ценностей потребительского общества и формирование прагматических установок жизнеобеспечения. Вовлечение же в коррупционные отношения все большего числа граждан привело к возведению коррупции в ранг обычаев и традиций современного

быта и восприятию данного явления массовым сознанием практически как нормы, как естественной формы социальных отношений.

В качестве наглядных примеров этому можно привести дела двух заявителей в Конституционный Суд Российской Федерации. Автор первого обращения – предприниматель из Краснодарского края – достаточно откровенно признает, что ежемесячно выплачивает крупные суммы денег главе местной администрации, заместителю районного прокурора, начальнику отдела полиции и даже командиру роты ДПС, т.е. взял их на свое содержание для защиты себя и поддержки своего бизнеса. Поводом же для обращения в Конституционный Суд стало его недовольство двумя обстоятельствами. Во-первых, возросшими потребностями взяточполучателей, требующими увеличения регулярно получаемых выплат. Во-вторых, и это главное, тем, что его не освободили от ответственности за произошедшее по его вине дорожно-транспортное происшествие, а судья, якобы получивший от него деньги, вынес не то решение, которое ему заказывалось. Автор обращения демонстрирует предельный цинизм, поскольку обвиняет судей не в коррупции, а в невыполнении коррупционных обязательств. Оказывается, он рассчитывал на увольнение добросовестного сотрудника ГИБДД, составившего протокол дорожно-транспортного происшествия с его участием, и на взыскание материального ущерба с невиновного участника ДТП, не нарушавшего правил дорожного движения.

Второй заявитель в Конституционный Суд – бывший сотрудник органов внутренних дел, привлеченный к уголовной ответственности за дачу взятки мировому судье. Посредником передачи его взятки выступил майор полиции, который для решения вопроса о прекращении дела о нарушении правил дорожного движения своим коллегой даже не счел нужным встречаться с судьей, рассматривавшим дело. Он через секретаря передал судье записку, в которой написал размер предлагаемой взятки и выразил готовность его увеличить. Такой циничный способ предложения взятки свидетельствует о наличии устойчивого коррупционного стереотипа поведения и правосознания у сотрудника полиции, обязанного по долгу службы бороться с преступностью.

Коррупция сотрудников правоохранительных органов по своим последствиям особенно разрушительна. Когда преступники осознают, что они могут откупиться от любого уголовного дела, они становятся многократно опасней для окружающих, а их жертвы остаются абсолютно беззащитными. Проблема коррупции в правоохранительных органах стала темой представленного на суд зрителей теле-

канала «Россия» 2 февраля 2016 г. документального фильма «Искушение без наказания», в котором приводились вопиющие факты, когда за 600 тыс. рублей откупался грабитель, а за 12 тыс. долларов – убийца. О масштабах такой торговли свидетельствуют приведенные в фильме данные Генеральной прокуратуры, которая в 2015 г. выявила утрату 98 тысяч уголовных дел. Такие фильмы, безусловно, вызывают негативный резонанс в обществе, но они необходимы, поскольку подталкивают самих правоохранителей к более жесткому и требовательному подходу к очищению своих рядов от коррупционеров.

Требования к стандартам антикоррупционного поведения сотрудников полиции должны быть на порядок выше, чем у гражданских служащих. В связи с этим важнейшей задачей вузов системы МВД является не только обучение, но и воспитание

честных и неподкупных профессионалов, готовых противостоять любым попыткам коррупционного влияния. В качестве конкретной меры для решения этой задачи можно предложить дополнить учебные планы вузов МВД специальным курсом «Основы противодействия коррупции в деятельности органов внутренних дел». Рассмотрение этой проблемы в отдельных темах разных дисциплин в сложившихся условиях представляется явно недостаточным.

В заключение следует подчеркнуть, что борьба с коррупцией требует дальнейшей активизации усилий всех федеральных и региональных органов исполнительной власти, создания для этого адекватных правовых инструментов, привлечения к решению этой проблемы здоровых сил гражданского общества и повышения требований к кадровому составу правоохранительных органов.

Литература

1. Егоров И. Прокуроры начали отбирать у чиновников имущество, купленное на скрытые доходы. URL: <http://www.rg.ru/2015/09/03/dohody.html> (дата обращения: 25.12.2015).
2. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
3. Коррупция и взяточничество в России. Какова динамика уровня коррупции в стране? Как относятся к взяточникам? // Фонд Общественное мнение. URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11912>.
4. Коррупция в России: мониторинг. М., 2015.
5. О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности [Электронный ресурс]: указание Генеральной прокуратуры России № 744/11 и МВД России № 3 от 31 декабря 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Пресс-выпуск № 2799 – Борьба с коррупцией: миссия выполнима? (23.03.2015) // Сайт ВЦИОМ. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115189>.
7. URL: <http://izvestia.ru/news/585558> (дата обращения: 20.04.2015).
8. URL: <http://www.rbc.ru/opinions/society/27/01/2016/56a869f19a7947c257896897> (дата обращения: 01.02.2016).
9. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/12/51207> (дата обращения: 05.02.2016).
10. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150&item=2881>.
11. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/12/51207> (дата обращения: 05.02.2016).

Гражданско-правовые отношения

УДК 630:[343.77+347]

А.В. Головизнин, канд. юрид. наук

Уральский финансово-юридический институт

E-mail: A.Goloviznin@mail.ru;

С.А. Воропаев

Уральский юридический институт МВД России

E-mail: voropaev83@mail.ru

ЛЕС КАК ОБЪЕКТ ПРОТИВОПРАВНЫХ ПОСЯГАТЕЛЬСТВ: ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЙ И УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

В статье рассмотрен лес как гражданско-правовая категория и проблемы привлечения к уголовной ответственности за нарушение лесного законодательства. В настоящее время в законодательстве нет определения категории лес. Понятие лес заменено понятием земельного участка, на котором произрастает лес. Кроме того, нет четких критериев отнесения того или иного объекта к понятию лес. Это порождает проблемы защиты леса, в том числе уголовно-правовыми средствами.

Ключевые слова: лес, лесное законодательство, земельный участок, уголовная ответственность, незаконная рубка лесных насаждений, уничтожение или повреждение лесных насаждений.

A.V. Goloviznin, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)

Ural Financial and Law Institute

E-mail: A.Goloviznin@mail.ru;

S.A. Voropaev

Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

E-mail: voropaev83@mail.ru



WOOD AS AN OBJECT OF ENCROACHMENT: CIVIL LAW AND CRIMINAL LAW ASPECT

The article deals with wood as civil law category and problems of bringing to criminal responsibility for braking wood legislation. There is no such category as «wood» in modern legislative. The concept «wood» is replaced with category of «parcel of land, where forest grows». There are no established criteria of ascription one or another object to the category «wood» too. This situation rises up problems of protecting wood using criminal law resources.

Key words: wood, wood legislation, parcel of land, criminal responsibility, illegal forest felling, damage or destruction afforestation.

Сегодня в России площадь лесов составляет 1,2 млрд га [18]. Очевидно, что в России леса являются одним из важнейших природных ресурсов страны. Российские леса, являясь поглотителями значительного количества углерода, стабилизируют газовый состав атмосферы и тем самым влияют на континентальный и глобальный климат. С экономической точки зрения лес выступает в качестве источника древесины и другого лесного сырья, направленного на удовлетворение потребностей граждан и общества в целом. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» [17] указывается, что лесной фонд представляет собой публичное достояние многонационального народа России и является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим.

Специальный правовой режим обусловлен необходимостью установления специальных правил использования леса с целью обеспечения его сохранности. Для этих целей государство предусматривает ряд мер правового характера. По своему назначению, социальным функциям и правовым последствиям особо следует выделить меры уголовно-правового характера. Между тем практика применения мер уголовно-правового воздействия на правонарушителей выявляет проблему определения леса как правовой категории, которая в немалой степени связана с наличием пробелов в экологическом законодательстве, а также отсутствием единого подхода в цивилистике к понятию леса.

Действующий Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 13.07.2015) [8] (далее – ЛК РФ) ограничивается указанием на то, что лес – это экологическая система и природный ресурс. Как правильно подмечено в юридической литературе, законодатель в ЛК РФ искажил само понятие «лес» и, по сути, подменил лесные отношения земельными, изменив при этом и принципиальное положение о лесе в ГК РФ [4, с. 137].

Законодатель, посвятив понятию «лес» отдельную статью в ЛК РФ, только закрепил, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе (ст. 5). Неясность ключевого для регулирования лесных отношений термина приводит в процессе реализации норм к появлению разных подходов к определению элементов леса как экологической системы, что, в свою очередь, препятствует установлению однозначного правового режима использования и охраны лесов в Российской Федерации [4, с. 138].

В законопроектах лесных кодексов РФ лес определялся как природный объект, составляющий целостную совокупность лесной растительности, земли, почвы, других компонентов, находящихся во взаимосвязи между собой и внешней средой (лесная экосистема), либо привязывался к размеру гектаров земли, на котором плотно произрастает лесная растительность [1, с. 706-707].

Юридическая наука предлагает более развернутые определения. В частности, Р.С. Маковик определяет лес как единый комплекс, который состоит из древесной, кустарниковой и травянистой растительности, животных микроорганизмов и других составляющих биосферы, объективно взаимосвязанных и влияющих на процессы развития окружающей природной среды в целом [9, с. 120]. Относительно общего определения леса предлагает В.К. Быковский: лес – достаточная совокупность древесно-кустарниковой и иной растительности, произрастающей на земельном участке [2, с. 11].

Ранее в преамбуле Основ лесного законодательства РФ лес определялся как «совокупность земли, древесной, кустарниковой и иных видов растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов природы, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии» [14]. Подобные дефиниции достаточно часто используются и в учебной литературе [5, с. 270]. Недостатком указанных дефиниций является включение в состав леса животного мира и других компонентов окружающей природной среды, поскольку они обладают отличным от леса правовым режимом и, соответственно, не охватываются лесным законодательством.

Следует отметить, что все указанные выше дефиниции леса можно рассматривать в контексте экологических отношений. В качестве объекта гражданских прав категория «лес» самостоятельного значения не имеет. Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ исключил лес из объектов недвижимости (ст. 130 Гражданского кодекса РФ). Теперь понятие леса в качестве объекта недвижимости и объекта права собственности заменено понятием земельного участка, на котором произрастает лес [2, с. 7].

В Концепции развития законодательства о вещном праве отмечена необходимость определения природных объектов в качестве объектов гражданских прав, но, к сожалению, даже не предпринята попытка дать эти правовые определения (за исключением определения понятия «земельный участок», которое заимствовано авторами из старой редакции Земельного кодекса РФ) [15, с. 28].

С одной стороны, можно согласиться с тем, что лес это категория экологического права и нет необходимости его рассматривать с позиций объектов гражданских прав. Тем более ст. 260 и 261 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) располагаются в главе 26 УК РФ «Экологические преступления». Однако указанные нормы используют такой квалификационный критерий, как значительность причиненного ущерба, что придает данным отношениям имущественно-стоимостный характер.

Лесной кодекс РФ в качестве объекта права собственности признает лесной участок как разновидность земельного участка (ст. 7, 8). Причем из анализа указанных норм можно сделать вывод, что лесной участок является федеральной собственностью, если он находится на землях лесного фонда. Соответственно, если лесной участок находится на землях иных категорий, то он может принадлежать на праве собственности и другим субъектам.

Юридическое закрепление права собственности на лесной участок обеспечивает система государственного кадастрового учета. В связи с этим не совсем понятен вывод Е.А. Суткевич и А.А. Ялбуганова о том, что в государственном кадастре недвижимости не предусмотрено проведение кадастрового учета лесных участков как самостоятельного действия уполномоченного органа. Свою позицию они обосновывают тем, что по своей сути лесной участок не может обладать уникальными характеристиками в «отрыве от земли», позволяющими определить его в качестве индивидуально-определенной вещи [20, с. 34]. Но ведь, как было уже нами указано, Лесной кодекс РФ определяет лесной участок как разновидность земельного участка, а не часть его. Поэтому кадастровому учету подлежат лесные участки, как входящие в лесной фонд, так и не относящиеся к нему.

Кроме государственного кадастрового учета, существует еще и государственный учет лесных участков. Согласно ст. 91 ЛК РФ государственный лесной реестр является систематизированным сводом документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, а также о лесничествах и лесопарках. Данный реестр ведется для организации рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, систематического контроля за количественными и качественными изменениями лесов и обеспечения достоверными сведениями о лесах органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в области использования, охраны, защиты,

воспроизводства лесов, заинтересованных граждан и юридических лиц [10].

Таким образом, указанные виды государственных учетов имеют различное предназначение: государственный кадастровый учет идентифицирует лесные участки в качестве объектов гражданских прав, а государственный учет лесных участков – в качестве объектов экологических правоотношений.

Предметом же рассматриваемых преступлений являются не лесные участки, а лесные насаждения, расположенные на них. Некоторые авторы утверждают, что раз леса в ГК РФ были исключены из перечня объектов недвижимости, значит они являются движимыми объектами [6, 7].

Представляется, что данный вывод не совсем верный. Лес соответствует всем признакам недвижимости, т.е. является объектом, перемещение которого без несоразмерного ущерба его назначению невозможно. Срубленные же деревья уже утрачивают свое первоначальное назначение, и их нельзя относить к категории леса. Собственно и уголовная ответственность за оборот такой древесины предусмотрена не гл. 26 «Экологические преступления», а гл. 23 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности».

Лес перестал быть самостоятельным объектом гражданских прав и, по сути, стал выступать в качестве составляющего элемента такого вида недвижимости, как лесной участок. Принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, закреплен в ст. 1 Земельного кодекса РФ. Это подтверждается и сведениями, которые вносятся в реестр объектов недвижимости, содержащий информацию не только о виде земельного участка и категории земель, к которой отнесен участок, но и о лесах, расположенных в пределах земельного участка [11]. Изложенное соответствует и тенденциям развития гражданского законодательства, согласно которым земельные участки и расположенное на них недвижимое имущество не должны быть независимыми друг от друга объектами, а должны иметь единый правовой режим [16].

С учетом изложенного лес следует определить как природный объект, представляющий собой совокупность древесно-кустарниковой растительности, неразрывно связанной и находящейся на земельном участке, являющийся элементом экологической системы и обладающий потребительской стоимостью.

Исходя из указанного определения, следует выделить следующие признаки леса.

1. Лес – природный объект, состоящий из естественных и искусственных насаждений.

2. Лес включает в себя древесно-кустарную растительность, которая находится во взаимосвязи.

3. Лес неразрывно связан с земельным участком, на котором он находится. Причем лес может находиться на земельном участке лесного фонда и землях иных категорий. Лес в совокупности с земельным участком образует такой объект недвижимости, как лесной участок.

4. Лес является элементом экологической системы, выступающей средой обитания для живых организмов и влияющей на состояние окружающей среды.

5. Лес обладает потребительской стоимостью. Лес является источником древесины, которая, обладая способностью удовлетворять потребности человека, выступает в качестве товара. Непосредственно расценки на древесину, продаваемые на корню, называются лесной таксой.

Представляется, что юридическое закрепление указанного понятия и выработка четких критериев отнесения тех или иных объектов к лесу позволят разрешить пробелы правоприменения и послужат выработке конкретных мер, направленных на охрану леса в нашем государстве, в т.ч. уголовно-правовыми средствами.

В рамках уголовно-правового аспекта охраны леса как объекта преступных посягательств выделим следующие проблемы квалификации преступлений, связанных с причинением вреда общественным отношениям в рассматриваемой сфере.

Во-первых, следует выделить проблему толкования предмета преступлений, предусмотренных ст. 191.1, 260 и 261 УК РФ.

Во-вторых, необходимо указать на проблему толкования признаков объективной стороны, в частности на трудности, возникающие при юридической оценке деяния лиц, которые непосредственно не участвовали в спиливании, срубании или срезании деревьев, но осуществляли иную деятельность, способствующую причинению вреда общественным отношениям в сфере охраны леса.

Предмет преступления в ст. 260 УК РФ определяется как «лесные насаждения», а также «деревья», «кустарники» и «лианы», которые не относятся к лесным насаждениям, в ст. 261 УК РФ – «лесные насаждения» и «иные насаждения». Следует заметить, что «иные насаждения» как предмет преступления, предусмотренного ст. 261 УК РФ, рассматривается аналогично предмету ст. 260 УК РФ как «деревья», «кустарники» и «лианы», не отнесенные к лесным насаждениям. Более того, все указанные термины употребляются законодателем во множественном числе.

Учитывая денежную таксу, указанную в примечании к ст. 260 УК РФ, уголовная ответственность, как правило, наступает за незаконную рубку нескольких лесных и иных насаждений. Между тем практика показывает, что из указанного правила существуют исключения. Так, например, уголовная ответственность должна наступать и в том случае, когда совершается незаконная рубка одного дерева, включенного в перечень видов, хозяйственная заготовка которых запрещена при любых условиях.

Качественное содержание предмета, предусмотренного ст. 260 и 261 УК РФ, должно исходить из следующих основных условий:

1. Предмет указанных преступлений может быть естественного (природного) либо искусственного (возникшего в результате культивирования человеком) происхождения.

2. Необходимо нахождение данного предмета в естественном для него состоянии, т.е. на корню.

3. Для определения предмета рассматриваемых преступлений необходимо определить его функциональное назначение.

До принятия Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» [13] в теории и на практике возникал вопрос о целесообразности отнесения к предмету преступления дерева, усохшего на корню (сухостой).

Лесное законодательство устанавливает правила рубки деревьев, согласно которым одним из её видов является рубка так называемого сухостоя, и определяется она как выборочная санитарная рубка. Исходя из этого, некоторые исследователи и правоприменители утверждали, что рубка сухостоя в нарушение установленных правил должна быть признана незаконной и в зависимости от своего размера её следует рассматривать либо в качестве преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ, либо в качестве административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.28 «Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан». Другая группа юристов указывала на отсутствие причинения вреда или угрозы причинения вреда экологическим отношениям, взятым под охрану уголовно-правовой отраслью, при вырубке омертвевших деревьев.

Указанные противоречия были устранены в п. 15 упомянутого ранее постановления Пленума Верховного Суда РФ, в котором, в частности, указано, что сухостойные деревья, если иное не предусмотрено специальными нормативными правовыми актами, не относятся к предмету преступления, предусмо-

тренного ст. 260 УК РФ, а их рубка, равно как и их уничтожение или повреждение при наличии к тому предусмотренных законом оснований, может быть квалифицирована как хищение либо уничтожение или повреждение имущества.

Предмет преступлений, предусмотренных ст. 260 и 261 УК РФ, как правило, связывают с местом его нахождения. Считается, что предмет указанных преступлений должен произрастать на территории леса, а равно на отдельных территориях, не являющихся лесом, таких как лесопарки, скверы, бульвары, лесопосадки вдоль автомобильных и железных дорог и т.п. [22, с. 22].

Однако представляется, что доминирующее значение при определении предмета анализируемых преступлений должно иметь не место его нахождения, а функциональное назначение, которое должно состоять в преобладании экологических свойств указанного предмета над экономическими. Так, например, лесные насаждения деревьев и кустарников, выращиваемых на лесных плантациях, нельзя относить к предмету преступлений, предусмотренных ст. 260 и 261 УК РФ, именно по содержанию их функционального назначения. Несмотря на то, что указанные деревья и кустарники произрастают на территории леса, их выращивание, также как и их эксплуатация, представляет разновидность предпринимательской деятельности, а значит их незаконная рубка будет направлена в первую очередь на причинение вреда не экологическим, а экономическим общественным отношениям.

Кроме того, наряду с сухостойными деревьями не относятся к предмету преступлений, предусмотренных ст. 260 и 261 УК РФ, в частности, деревья, кустарники и лианы, произрастающие на приусадебных земельных участках, на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, в лесопитомниках, питомниках плодовых, ягодных, декоративных и иных культур, а также ветровальные, буреломные деревья, если иное не предусмотрено специальными нормативными правовыми актами. Следует отметить, что рубка указанных насаждений, а равно их уничтожение или повреждение при наличии к тому предусмотренных законом оснований могут быть квалифицированы как хищение либо уничтожение или повреждение имущества.

Не относятся к предмету анализируемых преступлений деревья, кустарники и лианы, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения (за исключением лесных насаждений, предназначенных для обеспечения защиты земель от воз-

действия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений).

В этой связи на практике обнаружилась проблема юридической оценки действий лиц, совершающих рубку деревьев, произрастающих на землях, которые имеют статус (или переведены в статус) земель сельскохозяйственного назначения. При этом значительная часть земель сельскохозяйственного назначения, за исключением сельскохозяйственных угодий, – это фактически земли, покрытые лесом [3, с. 4]. Речь идет о случаях, когда рубка осуществляется арендаторами указанных земель. Следует констатировать, что размеры такой рубки зачастую весьма масштабны и причиняют значительный ущерб экологической системе.

При этом арендаторы, прикрываясь ложными сельскохозяйственными интересами (поднятие целины, посев зерновых, разведение скота и т.п.), скрывают единственную значимую для них цель – извлечение материальной выгоды в результате рубки и сбыта деревьев. Итогом возбужденных уголовных дел являются оправдательные приговоры.

Решение указанной проблемы видится в четкой регламентации правового статуса земель сельскохозяйственного назначения и их использования, а также в установлении недвусмысленного законодательного определения леса в нормах лесного законодательства.

Статья 191.1 УК РФ «Приобретение, хранение, перевозка, переработка в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины» включает в состав преступления такой признак, как предмет, обозначенный как древесина. На уровне норм федерального законодательства понятие древесины отсутствует, но его можно найти в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации, например Приморского края, где древесина определяется как «круглые лесоматериалы и продукция переработки круглых лесоматериалов».

Введение статьи 191.1 в УК РФ, по всей видимости, было обусловлено еще одной проблемой квалификации преступлений, связанных с причинением вреда общественным отношениям в сфере охраны леса, связанной с юридической оценкой деяния лиц, которые непосредственно не участвовали в спиливании, срубании или срезании деревьев, но осуществляли иную деятельность, способствующую причинению вреда общественным отношениям в сфере охраны леса.

До введения указанной нормы суды по-разному оценивали деятельность лиц по приобретению, хранению, перевозке, переработке в целях сбыта или сбыту заведомо незаконно заготовленной древесины. В некоторых случаях такие действия оцени-

вались либо как соисполнительство при вменении соответствующего квалифицирующего признака ст. 260 УК РФ «Незаконная рубка лесных насаждений», либо как пособничество при вменении этой же статьи уголовного закона без учета квалифицирующего признака, связанного с групповым способом [21]. Кроме того, такие действия оценивались судами как легализация либо хищение, в некоторых случаях вставал вопрос о необходимости вменения должностных преступлений [19].

Противоречивость судебной практики при оценке действий по приобретению, хранению, перевозке, переработке в целях сбыта или сбыту заведомо незаконно заготовленной древесины были обусловлены бланкетным толкованием «незаконной рубки». Часть 1 ст. 16 ЛК РФ устанавливала, что рубками лесных насаждений (деревьев, кустарников, лиан в лесах) являются процессы их спиливания, срубания, срезания. В связи с этим для вменения группового способа, используя системный способ толкования уголовного закона, требовалось выполнение лицами всех или части действий, составляющих объективную сторону незаконной рубки.

Введение статьи 191.1 в УК РФ не устранило всех противоречий. Так, например, действия лиц по приобретению, хранению, перевозке, переработке в целях сбыта древесины при наличии признаков состава преступления после введения данной нормы следовало оценивать по ст. 191.1 УК РФ, а при отсутствии цели сбыта, по нашему мнению, такие действия необходимо оценивать по ст. 260 УК РФ с учетом требований к квалификации деятельности соучастников.

Следует отметить, что законодатель не остановился на правовой охране общественных отношений в сфере лесопользования введением ст. 191.1 в уголовный закон.

Федеральным законом от 29.06.2015 № 206-ФЗ в ч. 1 ст. 16 ЛК РФ были внесены изменения [12]. В частности, рубками лесных насаждений (деревьев, кустарников, лиан в лесах) стали признаваться процессы их валки (в т.ч. спиливания, срубания, срезания), а также иные технологически связанные с ними процессы (включая трелевку, частичную переработку, хранение древесины в лесу). Указанное изменение выявило новую проблему, связанную с целесообразностью действия ст. 191.1 УК РФ, т.к. действия, составляющие её объективную сторону, за исключением приобретения или сбыта древесины, стали входить в объективную сторону незаконной рубки лесных насаждений, которые, будучи отделёнными от корня, становятся древесиной.

Вместе с тем теперь дискуссионной является целесообразность криминализации приобретения или сбыта незаконно заготовленной древесины, поскольку если эта древесина добыта преступным путем, то ответственность за её приобретение или сбыт при необходимых условиях может наступать по ст. 175 УК РФ «Незаконное приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем», а в случае если она добыта не преступным, но все же незаконным путем (при административном правонарушении), то действия по её приобретению или сбыту являются малозначительными. Следует отметить, что в данном случае речь идёт об оценке деяния лиц, которые сами не участвовали в незаконной рубке.

Подводя итог изложенному, следует отметить важность межотраслевого взаимодействия при выработке эффективных мер по охране леса, в т.ч. посредством совершенствования лесного законодательства.

Литература

1. Артамонова В.О. Правовое регулирование охраны и защиты лесов // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 6. С. 706-711.
2. Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. 232 с.
3. Воронцова А.А. Некоторые особенности правового регулирования лесов (лесных насаждений), расположенных на землях различных категорий // Экологическое право. 2012. № 5. С. 2-7.
4. Долинина Ю.Л. Правовое регулирование использования и охраны лесов // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 136-144.
5. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учебник. М.: Юрайт-Издат, 2005. 430 с.
6. Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (постатейный) / под ред. Н.А. Барина. 2014 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
9. Маковик Р.С. Экологическое право России (основные понятия, комментарии, схемы): учебное пособие для вузов. М.: Изд-во «Экзамен», 2008. 206 с.

10. Об утверждении Порядка ведения государственного лесного реестра: приказ Рослесхоза от 30.05.2011 № 194 // Российская газета. 2011. 5 авг.
11. Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра недвижимости: приказ Минэкономразвития России от 04.02.2010 № 42 (ред. от 31.03.2015) // Российская газета. 2010. 9 апреля.
12. О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений: федеральный закон от 29.06.2015 № 206-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3997.
13. О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: постановление Пленума Верховного Суда РФ 18.10.2012 № 21 // Российская газета. 2012. 31 окт.
14. Основы лесного законодательства Российской Федерации от 06.03.1993 № 4613-1 // Российская газета. 1993. 17 апреля (документ утратил силу).
15. Петрова Т.В. Права на природные ресурсы в Концепции развития законодательства о вещном праве // Экологическое право. 2009. № 5/6. С. 27-30.
16. Петрушкин В.А. Актуальные проблемы правовой модели системы оборота недвижимости: монография / науч. ред. В.В. Витрянский. М.: Статут, 2014. 285 с. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.
18. Рослесхоз: площадь лесов в России выросла на 79 млн гектаров за 20 лет. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/news/2649> (дата обращения: 02.01.2016).
19. Соколов Н.А. Квалификация незаконной рубки лесных насаждений в различных регионах России. URL: <http://www.center-bereg.ru/i1211.html> (дата обращения: 02.01.2016).
20. Суткевич Е.А., Ялбулганов А.А. Организационно-правовые основы государственного кадастра и учета лесных участков // Реформы и право. 2011. № 1. С. 33-38.
21. Черепенникова Ю.С. Соучастие в незаконной рубке лесных насаждений: проблемы квалификации. URL: <http://livelawyer.ru/ugolovnyj-protsess/kvalifikatsii/item/981-souchastie-v-nezakonnoj-rubke-lesnykh-nasazhdenij-problemy-kvalifikatsii> (дата обращения: 02.01.2016).
22. Шарипова О.В. Уголовно-правовая охрана лесов: учебно-практическое пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2010. 64 с.

УДК 347.725

А.В. Тумаков, канд. юрид. наук

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: albert-tumakov@rambler.ru

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ КАТЕГОРИЙ «РЕОРГАНИЗАЦИЯ» И «ПОГЛОЩЕНИЕ» АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ

Статья посвящена актуальным проблемам понятийного аппарата правового института реорганизации и категории поглощения акционерных обществ. В статье проведен анализ различных подходов к правовому определению данных терминов. Определена авторская позиция относительно правовой регламентации поглощения акционерных обществ.

Ключевые слова: акционерное общество, реорганизация, синергетический эффект, слияние и поглощение, поглощение акционерного общества, реорганизация юридических лиц.



A.V. Tumakov, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

E-mail: albert-tumakov@rambler.ru

LEGAL PROBLEMS OF RELATION OF CATEGORIES «RESTRUCTURING» AND «ABSORPTION» OF JOINT-STOCK COMPANIES

The article is devoted to topical problems of the conceptual apparatus of the legal institution of «restructuring» and «absorption» category of joint-stock companies. The article analyzes different approaches to legal definition of these terms. The author's position on the legal regulation of the absorption of joint-stock companies is determined.

Key words: joint-stock company, reorganization, synergistic effect, merger and absorption, company takeover, reorganization of legal entities.

Для реорганизации хозяйственных обществ определен закрытый перечень форм, перечисленных в Гражданском кодексе РФ. Однако у некоторых ученых-цивилистов сформировалось собственное представление относительно данного института. Интересным представляется мнение Г.Ф. Шершеневича, который указывал на «слияние» в двух проявлениях: слияние двух компаний с их прекращением и образованием третьей компании; поглощение одной компании другой. И.Т. Тарасов определял закрытие организации путем погашения (амортизации) ее акций, при котором организация остается с духовными и материальными элементами, а личный элемент устраняется, и капитал организации делается окончательно безличным [6, с. 55].

В настоящее время в Российской Федерации категории «поглощение» и «слияние и поглощение»

не получили нормативного закрепления. Однако стоит отметить, что данные категории в юридической литературе достаточно часто применяются совместно.

В связи с тем, что в гражданском законодательстве нормативно закреплён термин «слияние» [3, 10], а термин «поглощение» нормативно не урегулирован, в юридической литературе по корпоративному праву категория «поглощение» вызывает определённые дискуссии.

В различных российских источниках термины «слияние» и «поглощение» рассматриваются и анализируются отдельно друг от друга. В частности, некоторые ученые определяют «поглощение» как установление контроля над корпорацией, другие рассматривают «слияние» и «поглощение» как одну из форм реорганизации юридического лица.

А.А. Бегаева выделяет «правовые способы слияний и поглощений в России» и при этом рассматривает слияния и поглощения как одну из форм реорганизации юридического лица на примере акционерного общества. Автор разделяет реорганизацию в форме слияния (поглощения, присоединения) на следующие этапы:

- подготовка проекта договора о слиянии (присоединении), его согласование со всеми участниками реорганизации;
- оценка стоимости акций независимым оценщиком, подготовка обоснования условий и порядка слияния обществ и иных необходимых материалов;
- получение согласия антимонопольного органа на проведение слияния (присоединения) в случаях, предусмотренных законодательством о конкуренции, проведение инвентаризации;
- подготовка устава нового общества и передаточного акта, проведение заседания совета директоров общества для принятия решения о созыве общего собрания акционеров и утверждение повестки дня этого собрания, составление списка лиц, имеющих право на участие в общем собрании акционеров, сообщение акционерам о проведении общего собрания акционеров;
- проведение общего собрания акционеров с принятием соответствующего решения и т.д.

Кроме реорганизационных процедур, А.А. Бегаева выделяет и другие способы слияний и поглощений организаций, в частности:

- создание на базе юридического лица дочернего или зависимого общества;
- объединение юридических лиц в форме ассоциаций и союзов;
- заключение договоров между субъектами предпринимательского права (финансово-промышленные группы, договор простого товарищества);
- приобретение одной компанией активов другой компании;
- покупка акций (долей) компании (покупка акций с оплатой в денежной форме или оплата акций акциями либо другими ценными бумагами) [1, с. 20].

Однако представляется целесообразным отметить, что «поглощение» – понятие псевдоюридическое.

Как справедливо отмечает П.А. Марков, «в отличие от традиционных форм слияний и поглощений с достаточно высокой долей среди них добровольных и дружественных слияния в России практически всегда носят жесткий, недружественный характер». Одной из основных особенностей слияний и поглощений в Российской Федерации является то, что в большинстве случаев собственник акционерного

общества одновременно является и менеджером. Как следствие, поглощение акций и банкротство акционерного общества организации-объекта становятся двумя основными механизмами враждебного поглощения (захвата) акционерных обществ.

Обращаясь к истории рынка слияний и поглощений организаций в Российской Федерации, представляется возможным определить этапы его развития.

Первый этап – постприватизационный – с середины 1990-х гг. до кризиса 1998 г. В данный период предпринимались единичные попытки использования способов слияний и поглощений. Характерной особенностью является применение компаниями поглощений через приватизацию.

Второй этап – с середины 1999-х до 2002 г. На данном этапе происходит усиление процесса консолидации капиталов, формируются характерные особенности слияний и поглощений.

Третий этап берет свое начало в 2002 г. Отличительной чертой данного этапа является снижение темпов экспансии уже сложившихся групп, а также завершение процессов консолидации. Намечается переход к реструктуризации групп и их юридической реорганизации [5, с. 57-58].

В 2000-х гг., когда в Российской Федерации начали формироваться и применяться различные способы установления корпоративного контроля над акционерными обществами, правовое определение терминов «слияние» и «поглощение» еще больше усложнилось, т.к. все способы, и дружественные, и недружественные, включались в единый термин «слияние и поглощение».

Таким образом, рынок слияний и поглощений акционерных обществ, пройдя в своем историческом развитии вышеобозначенные этапы, сформировал отличный от зарубежного подход к пониманию термина «слияние и поглощение». Отметим, что в Европе термин «слияние и поглощение» применяется как единое целое, без разделения на категории «слияние» и «поглощение».

В российской правовой системе термин «слияние и поглощение» как единое целое никогда не использовался. До недавнего времени в юридической научной литературе термин «слияние и поглощение» не применялся, т.к. нормативное закрепление термина «поглощение» отсутствует.

А.С. Могилевский считает, что термин «слияние и поглощение» носит скорее экономический, нежели правовой характер и подразумевает под собой объединение на определенных условиях активов и управленческих функций нескольких компаний в рамках одного корпоративного объединения или под его эгидой [6, с. 94]. Другие же авторы исследуют про-

цессы слияний и поглощений исключительно в рамках таких установленных российским законодательством понятий, как «слияние», «присоединение».

Представляется целесообразным утверждение А.Е. Молотникова, что под термином «слияние и поглощение» следует понимать любой способ установления контроля над компанией и ее активами, будь то приобретение акций, банкротство или покупка на торгах здания, находящегося в федеральной собственности [7, с. 11]. Ключевым признаком данного термина является установление контроля над организацией и ее активами [10, с. 13].

В свою очередь, обращает на себя внимание появление иного подхода к определению термина «слияние и поглощение». Так, С.В. Гомцын отмечает, что «получившая в России распространение практика перераспределения собственности обязательно сопровождается нарушениями норм права. Она включает в себя противоправные элементы и, следовательно, не может рассматриваться в рамках законных способов приобретения корпоративного контроля. Термин «слияние и поглощение» должен использоваться именно в его классическом понимании, принятом зарубежными специалистами. При этом представляется, что его отсутствие в российском законодательстве никаким образом не должно отразиться на использовании термина в работах юридического характера. Это некий собирательный термин, который включает в себя разнообразные способы приобретения контроля и ни в коем случае не должен быть сведен к совершению отдельных сделок или юридически значимых действий: купле-продаже, слиянию, присоединению и т.д.» [5, с. 59].

Таким образом, очевидно, что термин «поглощение акционерных обществ» и термин «реорганизация акционерного общества» не тождественны по своей природе, однако не учитывать существование такого важного процесса, как «поглощение», правовая система России не должна.

По своей природе «поглощения» являются сделками. Отметим, что природа этих сделок специфична в силу их объема, субъектного состава и реальных последствий. Так, например, при проведении поглощения результатом может явиться образование нескольких пар акционерных обществ: основное – дочернее.

По мнению А.А. Глушецкого и Д.И. Степанова, вступлением в законную силу главы XI.1 ФЗ «Об акционерных обществах» в российском корпоративном праве начинается новый этап его развития, т.к. впервые законодательно регламентирован механизм перераспределения корпоративного контроля, за которым, как свидетельствует опыт европейских стран, будущее [2, с. 7].

В зарубежной практике довольно много примеров нормативного закрепления понятия «поглощение». В частности, по Кодексу Сити поглощение – это, во-первых, сделка (в отличие от реорганизации), во-вторых, сделка по приобретению 30 и более процентов голосующих акций компании. В Законе Великобритании «О финансовых услугах и рынках» 2000 г. (Financial Services and Markets Act) нормативно закреплено понятие «поглощение». Закон ФРГ «О приобретении ценных бумаг и поглощениях», вступивший в силу с 1 января 2002 г., нормативно определяет поглощение через «оферту о поглощениях», направленную на получение контроля над компанией – адресатом оферты, а контроль означает приобретение по крайней мере 30% голосов от общего количества голосов, представляемых всеми акциями компании (с учетом тех голосующих акций, которыми обладает оферент на момент оферты).

Термин «слияние и поглощение» заимствован из английского языка (англ. mergers and acquisition (M&A)). Данный термин распространен в странах, применяющих англосаксонскую правовую систему. В частности, в США под слиянием понимают консолидацию (объединение) активов двух и более компаний на условиях обязательного сохранения одной из них. Отметим, что в России подобный процесс нормативно закреплен за термином «присоединение», а слияние, в свою очередь, определяется как возникновение нового общества путем передачи ему всех прав и обязанностей двух или нескольких обществ с прекращением одновременно существования последних.

Именно этот специфический подход российских ученых-юристов к трактовке «слияния» определил его тождественность с «поглощением». Это пояснение является весьма важным, поскольку понятие «слияние» должно рассматриваться (с юридической точки зрения) как форма реорганизации юридического лица, предусмотренная гражданским и корпоративным законодательством РФ. Что касается понятия «поглощение», которое на практике часто подменяется понятием «присоединение», то ни в этих, ни в других отраслях российского законодательства оно не встречается вообще.

По мнению П.А. Маркова, «поглощение» – это сделка купли-продажи, при этом в большинстве случаев недружественная. Однако необходимо считать мнение М.Г. Ионцева, согласно которому под поглощением организации «следует понимать установление над этой компанией или активом полного контроля как в юридическом, так и в физическом плане», отражающим в большей степени природу процесса поглощения как хозяйственных обществ

в целом, так и акционерных обществ в частности [4, с. 3].

В российской корпоративной практике отдельные положения ФЗ «Об акционерных обществах» признаются юристами основанием для поглощения акционерных обществ.

Справедливо отмечает П.А. Марков, что правовое регулирование поглощений включено в ФЗ «Об акционерных обществах», однако эти положения касаются исключительно публичных акционерных обществ [5, с. 61].

С правовой точки зрения установление определенных правил, которые регулируют консолидационные процессы, происходящие в акционерных обществах, в целом следует рассматривать как положительный момент. Однако уровень устанавливаемых правил является достаточно низким, что позволяет недобросовестным организациям и физическим лицам использовать пробелы в законодательстве с целью поглощения акционерных обществ или совершать недобросовестные корпоративные действия в отношении акционерного общества.

Литература

1. Бегаева А.А. Корпоративные слияния и поглощения: проблемы и перспективы правового регулирования. М.: Инфотропик медиа, 2010.
2. Глушецкий А.А., Степанов Д.И. Вытеснение и поглощение: практический комментарий к новой главе акционерного закона. М., 2006.
3. Гражданский кодекс РФ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
4. Ионцев М.Г. Корпоративные захваты: слияния, поглощения, гринмейл. М., 2005.
5. Марков П.А. Реорганизация коммерческих организаций: проблемы теории и практики. М.: Норма, Инфра-М, 2012.
6. Могилевский А.С. Слияние и присоединение акционерных обществ по российскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
7. Молотников А.Е. Слияния и поглощения. Российский опыт. М.: Вершина, 2007.
8. Об акционерных обществах: федеральный закон // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.
9. Об обществах с ограниченной ответственностью: федеральный закон // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.
10. Тумаков А.В. Слияние, присоединение и поглощение кредитных организаций: гражданско-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

УДК 347.192.3

Ю.С. Холодкова

соискатель Института экономики, управления и права Российского государственного гуманитарного университета

E-mail: HolodkovaJS@sibmost.ru

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОБЪЕКТА КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

Статья посвящена изучению признаков и видов объектов концессионных соглашений, а также их юридической характеристике. Рассмотрены вопросы права собственности на объекты концессионных соглашений. Особое внимание уделено специфике применения концессионного законодательства к объектам автодорожной инфраструктуры.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, объект концессионного соглашения, концессионер, концедент.



Yu.S. Kholodkova

a postgraduate degree seeker of the Institute of Economics, Management and Law of the Russian State University for the Humanities

E-mail: HolodkovaJS@sibmost.ru

LEGAL NATURE OF CONCESSION AGREEMENTS OBJECT

The subject of the article is to study the signs and types of the concession agreements objects as well as their legal features. The issues of the concession agreements objects ownership are also considered. Special attention is paid to the specifics of concession legislation application to the road infrastructure objects.

Key words: public-private partnership, concession agreement, concession agreement's object, grantor, concessionaire.

Одним из приоритетных направлений государственной политики в области транспорта является развитие транспортной инфраструктуры, о чем говорится на высшем уровне Правительством РФ, Министерством транспорта РФ, федеральными агентствами и ведомствами. Так, в рамках сессии «Развитие транспортной инфраструктуры в сфере дорожного хозяйства» на XV Съезде партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», проходившем в Москве 5-6 февраля 2016 г., руководитель Федерального дорожного агентства Роман Старовойт заявил о том, что удвоение объемов строительства и реконструкции дорог в соответствии с возрастающими потребностями автомобилистов является приоритетной задачей Федерального дорожного агентства до 2022 г.

Среди правовых механизмов привлечения частных инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры ведущую роль играют концессионные соглашения.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О концессионных соглашениях» [4] (далее – Закон № 115-ФЗ) по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее – объект концессионного соглашения),

право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Таким образом, объектом концессионного соглашения является объект гражданского права, в отношении которого заключено соглашение.

Исходя из п. 1 ст. 3 Закона № 115-ФЗ, можно назвать следующие основные признаки объекта концессионного соглашения.

1. Объект концессионного соглашения – это всегда имущество. Следуя буквальному толкованию п. 1 ст. 3 Закона № 115-ФЗ, иные объекты гражданских прав, такие как, например, нематериальные блага, не могут выступать объектом концессионного соглашения.

Имущество, под которым действующее законодательство понимает вещи, классифицируется на движимое и недвижимое (ст. 130 Гражданского кодекса РФ [1]). К недвижимому имуществу относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в т.ч. здания, сооружения, объекты незавершенного строительства; подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания. Имущество, не относящееся к недвижимости, признается движимым.

Объектами концессионных соглашений не может быть любое имущество. В соответствии с действующей редакцией п. 1 ст. 3 Закона № 115-ФЗ объект концессионного соглашения – это недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. В любом случае это исключительно **объекты инфраструктуры**. Участки недр, водоемы, леса, равно как и земельные участки, не могут быть объектом концессионного соглашения. Законодательство предусматривает иные механизмы привлечения инвестиций в данные сферы, например соглашения о разделе продукции [2].

В Законе № 115-ФЗ установлен закрытый перечень видов имущества, которое может выступать объектом концессионного соглашения. Объекты в перечне классифицируются по областям, требующим инвестиционных вложений: объекты автодорожной инфраструктуры, железнодорожного, тру-

бопроводного транспорта и др. С января 2016 г. [8] данный перечень расширен объектами Вооруженных Сил РФ и сельскохозяйственного назначения. Таким образом, концессионные соглашения могут заключаться как в отношении объектов, предназначенных для извлечения коммерческой прибыли, так и в отношении иных объектов (социального, культурного и другого назначения).

В первоначальной редакции Закона № 115-ФЗ и до июля 2010 г. к объектам концессионного соглашения относилось только недвижимое имущество. Сложившаяся практика применения Закона № 115-ФЗ выявила недостатки такого ограничительного толкования объектов концессионного соглашения. Как правило, объекты концессионных соглашений – это сложные вещи, т.е. вещи, соединенные таким образом, который предполагает их использование по общему назначению (ст. 134 Гражданского кодекса РФ), включающие как недвижимое, так и движимое имущество, например защитные дорожные сооружения и объекты дорожного сервиса.

При заключении концессионного соглашения в отношении сложной вещи движимое имущество, являющееся ее составной частью, могло быть передано концессионеру только как иное имущество (ч. 9 ст. 3 Закона № 115-ФЗ) или по договору в пользу третьего лица (ч. 2 ст. 4 Закона № 115-ФЗ). В связи с этим на такое имущество не распространялся правовой режим объекта концессионного соглашения. Это законодательное ограничение, существенно затруднявшее применение концессионного механизма (в т.ч. к объектам транспортной инфраструктуры), отменено, и с 06.07.2010 в качестве объекта концессионного соглашения может рассматриваться не только недвижимое, но и технологически связанное с ним движимое имущество [6].

Объектами концессионных соглашений могут быть объекты гражданских прав, как не ограниченные в обороте, так и объекты гражданских прав, оборот которых ограничен, но при условии соблюдения предусмотренных федеральными законами требований к порядку оборота таких объектов.

Ограниченными в обороте являются объекты гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению (п. 2 ст. 129 Гражданского кодекса РФ). Такие ограничения необходимо учитывать при определении условий концессионного соглашения.

2. Объект концессионного соглашения создается или реконструируется за счет концессионера. Этот признак отражает одну из основных целей концессионных соглашений – привлечение частных инвестиций в экономику России.

Вместе с тем Закон № 115-ФЗ допускает исключение из данного правила: согласно ч. 12 и ч. 13 ст. 3 Закона № 115-ФЗ концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения. Размер таких расходов должен быть указан в решении о заключении концессионного соглашения, конкурсной документации и в концессионном соглашении.

3. Право собственности на объект концессионного соглашения принадлежит (при реконструкции) или будет принадлежать (при создании) концеденту.

Объект концессионного соглашения, подлежащий реконструкции, должен находиться в собственности концедента на момент заключения концессионного соглашения. Учитывая, что в силу ч. 1 ст. 5 Закона № 115-ФЗ концедентом может выступать только Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование, объект концессионного соглашения должен находиться соответственно в государственной или муниципальной собственности.

По общему правилу объект концессионного соглашения на момент его передачи концедентом концессионеру должен быть свободным от прав третьих лиц (ч. 4 ст. 3 Закона № 115-ФЗ). Исключения из данного правила касаются только объектов автодорожной и коммунальной инфраструктуры, которые на момент заключения концессионного соглашения могут принадлежать государственному или муниципальному унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения; а объекты автодорожной инфраструктуры могут также принадлежать государственному учреждению на праве оперативного управления. До 06.05.2012 объекты автодорожной инфраструктуры могли находиться только в собственности концедента, что существенно сужало перечень потенциальных объектов концессионных соглашений [7].

Право хозяйственного ведения (оперативного управления) имуществом, согласно п. 1 ст. 299 Гражданского кодекса РФ, возникает у унитарного предприятия (государственного учреждения) с момента передачи им этого имущества, если иное не установлено законом и иными правовыми актами или решением собственника. Момент приобретения права собственности определяется в зависимости от вида приобретаемого имущества и оснований возникновения права собственности.

Определение момента возникновения права собственности концедента (хозяйственного ведения или оперативного управления) на объект концессионного соглашения является существенным для установления полномочий концедента заключать

концессионное соглашение в отношении данного объекта и, соответственно, для решения вопроса о действительности (недействительности) концессионного соглашения, а также для определения видов документов, которыми это право подтверждается (в случае судебного разбирательства – для установления допустимых доказательств по делу).

Например, требуя признать недействительным концессионное соглашение, в обоснование своей правовой позиции заявитель указал, что государственная регистрация права собственности муниципального образования (концедента) на объекты концессионного соглашения отсутствует. Отклоняя заявленные истцом доводы, суд исходил из того, что право собственности муниципального образования на спорные объекты, возникшее до введения в действие *Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»* [3] (далее – Закон о государственной регистрации), подтверждается выписками из реестра муниципального имущества, при этом в силу положений ст. 6 «Признание ранее возникших прав» Закона о государственной регистрации отсутствие государственной регистрации права собственности на них само по себе не означает отсутствия самого этого права [15].

Как уже упоминалось выше, по общему правилу концедент не вправе заключать концессионное соглашение в отношении объекта, обремененного правами третьих лиц (ч. 4 ст. 3 Закона № 115-ФЗ). Если же концессионное соглашение, несмотря на законодательный запрет, будет заключено в отношении такого объекта, оно может быть признано судом недействительным [11].

В период действия концессионного соглашения концедент также не вправе совершать сделки, направленные на обременение объекта этого соглашения правами третьих лиц. Данный вывод подтверждается судебной практикой: суд признал незаконными и противоречащими положениям Закона № 115-ФЗ действия муниципального образования по объявлению конкурса на право заключения договора аренды муниципального имущества, поскольку имущество на момент проведения конкурса являлось объектом действующего концессионного соглашения [13].

Говоря о праве собственности на объект концессионного соглашения, следует обратить внимание на установленное ч. 4 ст. 18 Закона № 115-ФЗ правило, соответствующее ст. 216 Гражданского кодекса РФ, согласно которому переход права собственности на объект концессионного соглашения не является основанием для изменения или прекращения самого концессионного соглашения.

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона № 115-ФЗ у концессионера право собственности на объект концессионного соглашения не возникает. Вместе с тем в п. 4 ст. 4 Закона № 115-ФЗ предусмотрена возможность приобретения концессионером права собственности на объект концессионного соглашения после завершения концессионного проекта: концессионеру предоставлено преимущественное право последующего выкупа объекта концессионного соглашения в порядке приватизации.

Закрытый перечень видов объектов концессионных соглашений устанавливается в ч. 1 ст. 4 Закона № 115-ФЗ. Исходя из функционального назначения, эти объекты можно разделить на шесть основных групп: объекты транспортной и коммунальной инфраструктуры, гидротехнические сооружения, объекты социально-культурного и сельскохозяйственного назначения, объекты Вооруженных Сил РФ.

В рамках отдельных областей законодатель максимально детализирует круг объектов, в отношении которых может быть заключено концессионное соглашение. Каждой из групп объектов концессионных соглашений соответственно их специфике свойственны весьма значительные особенности применения концессионных механизмов. Одни и те же условия концессионного соглашения могут с разной степенью эффективности работать в отношении развития, например, автодорожной инфраструктуры или в отношении коммунальной инфраструктуры и др.

Закон № 115-ФЗ допускает заключение концессионных соглашений в отношении нескольких объектов, за исключением случаев, если объектами концессионного соглашения являются объекты коммунальной инфраструктуры и если указанные действия (бездействие) не приведут к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В настоящей статье рассмотрим более подробно автомобильные дороги (участки автомобильных дорог), которые могут выступать объектами концессионных соглашений согласно п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона № 115-ФЗ.

В качестве примеров концессионных соглашений, планируемых к заключению в отношении автомобильных дорог, можно привести соглашения в отношении следующих объектов:

- строительство нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-7 «Волга» (обход г. Балашиха и г. Ногинск), длина участка 69,4 км, стоимость проекта 60,9 млрд руб., финансирование: 50% – государственное, 50% – частное, срок проведения конкурса – 2016 г., срок контракта – 30 лет, срок строительства – 2017-2020 гг.;

- ЦКАД (3 Пусковой комплекс), длина участка – 105,3 км, объявлен конкурс, срок строительства – 2016-2018 гг.;

- ЦКАД (4 Пусковой комплекс), длина участка – 96,5 км, объявлен конкурс, срок строительства – 2016-2018 гг.

Концессионные правоотношения, относящиеся к автомобильным дорогам, согласно ч. 1 ст. 2 Закона № 115-ФЗ регулируются, помимо Закона № 115-ФЗ, Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] (далее – Закон № 257-ФЗ).

Согласно п. 1 ст. 3 Закона № 257-ФЗ автомобильная дорога – это объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, – защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

Объектом концессионного соглашения могут выступать как платные (концессия с прямым сбором платы), так и бесплатные (концессия с платой концедента) автомобильные дороги.

Платная автомобильная дорога как объект концессионного соглашения (возврат инвестиций осуществляется посредством сбора платы за проезд в пользу концессионера).

Согласно п. 14 ст. 3 Закона № 257-ФЗ под платной автомобильной дорогой понимается автомобильная дорога, использование которой осуществляется на платной основе в соответствии с Законом № 257-ФЗ. Автомобильная дорога, содержащая платный участок, – это автомобильная дорога, содержащая участок автомобильной дороги, использование которого осуществляется на платной основе в соответствии с Законом № 257-ФЗ и который ограничен начальным и конечным пунктами, определенными в решении об использовании такого участка автомобильной дороги на платной основе (п. 14.1 ст. 3 Закона № 257-ФЗ). В целях настоящей статьи, поскольку рассматриваемые ниже правила в равной степени применяются для двух названных видов объектов концессионных соглашений, объединим понятия «платная автомобильная дорога» и «авто-

мобильная дорога, содержащая платный участок» единым понятием «платная автомобильная дорога».

Концессионные соглашения, заключенные на строительство, реконструкцию и использование платных автомобильных дорог, помимо существенных условий, определенных в ч. 1 ст. 10 Закона № 115-ФЗ, в обязательном порядке должны содержать дополнительные существенные условия, предусмотренные ч. 2 ст. 38 Закона № 257-ФЗ, касающиеся установления и взимания платы за проезд по платной дороге; обязательство концессионера по информированию участников дорожного движения о платной дороге, а также о возможности альтернативного бесплатного проезда. При отсутствии таких условий договор в силу п. 1. ст. 432 Гражданского кодекса РФ является незаключенным.

Проезд транспортного средства по платной автомобильной дороге осуществляется на основании договора с концессионером. Факт заключения договора подтверждается документом об оплате проезда. При этом концессионер не вправе оказывать предпочтение одному пользователю платной автомобильной дорогой перед другими в отношении заключения договора. Отказ концессионера от заключения с пользователем платной автомобильной дорогой указанного договора при наличии возможности проезда по ней не допускается.

Наличие альтернативного бесплатного проезда является одним из основополагающих условий для принятия решения об использовании автомобильной дороги на платной основе. Так, суд признал ничтожным договор, предусматривающий плату за пользование автомобильной дорогой (применил последствия недействительности ничтожной сделки) в связи с отсутствием альтернативной бесплатной дороги [10].

Невозможность использования альтернативного бесплатного проезда автоматически переводит платную дорогу в разряд бесплатных (п. 2 ч. 1 ст. 42 Закона № 257-ФЗ) [16].

В целях обеспечения прав пользователей автомобильных дорог законодатель установил ограничение, касающееся протяженности альтернативной бесплатной автомобильной дороги – она не должна превышать более чем в три раза протяженность платной автомобильной дороги.

Данное правило содержит два исключения – протяженность альтернативной бесплатной дороги может превышать более чем в три раза протяженность платной автомобильной дороги, если: более пятидесяти процентов протяженности платной автомобильной дороги составляют мосты, тоннели и путепроводы; а также если строительство платной автомобильной дороги осуществляется в районах Крайнего Севера.

При этом законодатель не устанавливает ограничений относительно протяженности альтернативной дороги применительно к указанным исключительным случаям, чем фактически превращает норму, предписывающую обязательное наличие альтернативной бесплатной дороги, в декларативную. Ничем не ограниченная протяженность альтернативного бесплатного проезда по факту может в десятки и сотни раз превышать протяженность платной дороги, тем самым альтернативный бесплатный проезд может быть обеспечен лишь номинально.

Так, при рассмотрении вопроса о законности установления платы за проезд по мосту суд, установив, что 100% протяженности платной дороги составляет мост, в связи с чем «ограничений по протяженности автомобильных дорог, их участков, обеспечивающих возможность альтернативного бесплатного проезда транспортных средств, ст. 37 Федерального закона № 257-ФЗ не предусматривает», сделал вывод о том, что «протяженность имеющегося объезда спорного моста, составляющая 83 км, не свидетельствует о несоблюдении условий ст. 37 Федерального закона № 257-ФЗ» [14].

Бесплатная автомобильная дорога как объект концессионного соглашения. Конструкция концессионных соглашений применима не только к платным, но и к бесплатным автомобильным дорогам. Возврат инвестиций концессионеру обеспечивается за счет выплаты эксплуатационного платежа (ч. 13 ст. 3 и п. 9 ч. 2 ст. 10 Закона № 115-ФЗ, п. 19 «Примерного концессионного соглашения в отношении автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, в т.ч. мостов, путепроводов, тоннелей, стоянок автотранспортных средств, пунктов пропуска автотранспортных средств, пунктов взимания платы с владельцев грузовых автотранспортных средств», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 27.05.2006 № 319 (ред. от 20.01.2015) [17] в соответствии с ч. 4 ст. 10 Закона № 115-ФЗ).

Условие концессионного соглашения о его объекте не может быть изменено по соглашению сторон. Данное правило следует из п. 4 ч. 1 ст. 10, ч. 3 ст. 13 и п. 1 ч. 2 ст. 22 Закона № 115-ФЗ во взаимосвязи, а также подтверждается правоприменительной практикой [9, 12]. Закрытый перечень исключительных случаев, при которых объект концессионного соглашения может быть изменен по соглашению сторон, установлен в Законе № 115-ФЗ. Не допускается также изменение целевого назначения реконструируемого объекта концессионного соглашения (ч. 5 ст. 3 Закона № 115-ФЗ).

Передача концедентом концессионеру объекта концессионного соглашения осуществляется по под-

писываемому сторонами концессионного соглашения акту приема-передачи (ч. 4.1. ст. 3 Закона № 115-ФЗ). В акте указывается перечень всего имущества, являющегося объектом передачи, и его характеристики, в т.ч. данные о его техническом состоянии. С момента подписания данного акта к концессионеру переходит риск случайной гибели (повреждения) объекта, если иное не установлено концессионным соглашением (ч. 8 ст. 3 Закона № 115-ФЗ).

Концессионер не вправе передавать в залог объект концессионного соглашения или отчуждать его (ч. 6 ст. 3 Закона № 115-ФЗ). Данный законодательный запрет корреспондирует обязанности концессионера возвратить объект по окончании срока действия концессионного соглашения. Также концессионер не вправе передавать объект концессионного соглашения во временное пользование третьих лиц (п. 1 ч. 1 ст. 8 Закона № 115-ФЗ). Не допускается обращение взыскания по долгам концессионера на его права в отношении объекта концессионного соглашения.

Согласно ч. 15 ст. 3 Закона № 115-ФЗ права владения и пользования концессионера недвижимым имуществом, входящим в состав объекта концессионного соглашения, подлежат государственной регистрации в качестве обременения права собственности концедента, которая может осуществляться одновременно с государственной регистрацией права собственности концедента на это недвижимое имущество.

Таким образом, специфика объектов концессионных соглашений предполагает их создание (реконструкцию) и использование (эксплуатацию) частными лицами с учетом баланса частных и публичных интересов. Нормы концессионного законодательства, определяющие объект концессионного соглашения, последовательно и системно совершенствуются, перечень видов объектов концессионных соглашений расширяется. Данные обстоятельства свидетельствуют о востребованности института концессионных соглашений и его применимости к различным инфраструктурным объектам.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. О соглашениях о разделе продукции: федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.
3. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ: ред. от 29.12.2015 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.
4. О концессионных соглашениях: федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.
5. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.
6. О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 02.07.2010 № 152-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3436.
7. О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и статью 16 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 25.04.2012 № 38-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 18. Ст. 2130.
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.12.2015 № 460-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 80.
9. О необходимости проинформировать Счетную палату РФ о выполнении Представления Счетной палаты РФ от 08.08.2014 № ПР 02-234/12-03 и принятых мерах [Электронный ресурс]: предписание Счетной палаты РФ от 27.04.2015 № ПП 01-6/12-03. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 08.06.2010 по делу № А74-3406/2009 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 16.11.2011 по делу № А55-24810/2010 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 15.03.2013 по делу № А35-14080/2011 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23.04.2013 по делу № А10-4656/2009 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24.11.2014 № Ф09-7284/14 по делу № А34-4915/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 09.07.2015 № Ф02-2998/2015 по делу № А19-13256/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.09.2015 № Ф02-5125/2015 по делу № А33-23462/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Примерное концессионное соглашение в отношении автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, в том числе мостов, путепроводов, тоннелей, стоянок автотранспортных средств, пунктов пропуска автотранспортных средств, пунктов взимания платы с владельцев грузовых автотранспортных средств: утверждено Постановлением Правительства РФ от 27.05.2006 № 319 (ред. от 20.01.2015) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2511.

УДК 347.736.6

А.М. Хужин, доктор юрид. наук, доцент

Нижегородская академия МВД России

E-mail: alfirhuzhin@mail.ru;

А.А. Чесноков, канд. юрид. наук, доцент

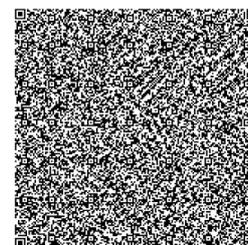
Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: chesnokovaa@mail.ru

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРОЦЕДУРЫ НАБЛЮДЕНИЯ В КОНКУРСНОМ ПРАВЕ В ЧАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕОБОСНОВАННЫМ БАНКРОТСТВАМ

В статье рассматривается проблема использования процедуры инициации банкротства в неправомερных целях, сформулированы предложения по изменению действующего законодательства, направленные на предотвращение подобных злоупотреблений.

Ключевые слова: банкротство, наблюдение, арбитражный управляющий.



A.M. Khuzhin, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of Russia

E-mail: alfirhuzhin@mail.ru;

A.A. Chesnokov, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: chesnokovaa@mail.ru

REVISITING THE IMPROVEMENT OF SUPERVISION PROCEDURE IN BANKRUPTCY REGARDING COUNTERACTION TO UNJUSTIFIED BANKRUPTCIES

The article deals with the problem of the use of initiation procedure of bankruptcy for the wrong purposes, there are proposals to amend the existing legislation aimed at preventing such abuse in the article.

Key words: bankruptcy, surveillance, trustee in bankruptcy.

Переход России к рыночным условиям хозяйствования не только расширил экономическую свободу граждан, но и повысил уровень ответственности за свои действия. Самостоятельное ведение бизнеса вместе с массой возможностей генерировало и серьезные угрозы, риски несостоятельности. При этом кризисное состояние одних субъектов, подобно эффекту домино, ослабляло позиции их контрагентов. Накладываясь на макроэкономические проблемы, это влекло существенные потери для государства, общества в целом, что определило

необходимость формирования целого направления правовой политики, связанного с противодействием несостоятельности, созданием и регулированием экономико-правового механизма обеспечения процедуры банкротства. Так, сегодня основными причинами несостоятельности выступают отсутствие доступа на европейские рынки дешевых кредитов в связи с антироссийскими санкциями (и высокой учетной ставкой Центробанка РФ, фактически стагнирующей экономику); снижение покупательной способности населения, а значит и рынков сбыта;

подорожавшее из-за снижения курса рубля зарубежное сырье и пр. Распространен и такой фактор, как выход из бизнеса в связи со снизившейся доходностью, и здесь для максимального вывода активов все чаще используют криминальное банкротство.

По оценкам специалистов, в 80% случаев банкротство сопровождается выводом активов, а до 40% от общего количества банкротств можно отнести к разряду заказных. Наконец, публикация информации о банкротстве предприятия – тяжелейший удар по деловой репутации, который может привести к упущенной выгоде, разрыву экономических связей. Приводятся данные, что одно только введение процедур банкротства снижает стоимость предприятия-должника в среднем на 20% [5, с. 64]. Арбитражные управляющие, по сути, из «санитаров» часто превращаются в «мародеров», а введение реабилитационных процедур здесь скорее исключение из правил. Поэтому неудивительно, что значительное количество принятых к производству дел заканчивается ликвидацией должника, а восстановления платежеспособности удается добиться в единичных случаях.

В результате криминальных банкротств страдает общество и государство, значительно снижается стабильность гражданского оборота. При этом латентность криминальных банкротств крайне высока, что вызвано низким уровнем доверия населения правоохранительным органам, нежеланием хозяйствующих субъектов раскрывать свою деятельность, сложностью работы с указанной категорией преступлений. Кроме того, до момента принятия следователем решения о возбуждении уголовного дела часто следует длительный арбитражный судебный процесс, в ходе которого маскируется или уничтожается значительная часть доказательств [6, с. 4].

Поэтому требуется серьезнейший анализ норм, касающихся возбуждения процедуры банкротства, минимизация со стороны законодателя и правоприменителя возможности злоупотреблений со стороны должников, кредиторов, арбитражных управляющих, а также иных лиц, участвующих в процедурах банкротства. Ключевое значение здесь имеет стадия возбуждения производства по делу о несостоятельности (банкротстве), именно она определяет, кто будет контролировать дальнейшую судьбу должника.

В целом под несостоятельностью (банкротством) понимается признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей (ст. 2 закона «О несостоятельности...») [2]. Совокупный размер требований к должнику – юридическому лицу должен составлять не менее

300 тыс. рублей (должнику-гражданину – не менее 500 тыс. рублей), а соответствующие обязательства не должны исполняться в течение трех месяцев с даты, когда они должны быть исполнены (ст. 3, 6). При этом для возбуждения дела о банкротстве в арбитражный суд требуется заявление, поданное:

- 1) конкурсным кредитором;
- 2) уполномоченным органом;
- 3) самим должником.

Дела о банкротстве относятся к специальной подсудности арбитражных судов и рассматриваются исключительно по месту нахождения должника – юридического лица или по месту жительства гражданина (ст. 33, 38 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ), ст. 33 закона «О несостоятельности...»).

Для возбуждения дела о банкротстве по заявлению конкурсного кредитора или по заявлению уполномоченного органа по денежным обязательствам перед бюджетом (налогам, сборам, таможенным платежам) принимаются требования, подтвержденные вступившим в законную силу решением суда, арбитражного суда или третейского суда. В свою очередь, требования уполномоченных органов об уплате обязательных платежей в бюджет принимаются, если они подтверждены решением налогового (таможенного) органа о взыскании задолженности за счет имущества должника. С 1 января 2015 г. сделано исключение для банков – их требования к должнику подтверждать не надо.

При этом право на обращение в арбитражный суд возникает у конкурсного кредитора или уполномоченного органа по истечении 30 дней с даты направления (предъявления к исполнению) исполнительного документа в службу судебных приставов и его копии должнику (п. 2 ст. 7). У уполномоченного органа право на обращение в арбитражный суд возникает по обязательным платежам по истечении 30 дней с даты принятия решения о взыскании задолженности за счет имущества должника. К заявлению прилагаются в подлинниках или надлежащим образом заверенных копиях документы, предусмотренные ст. 126 АПК РФ и ст. 39, 40, 41 закона «О несостоятельности...». В противном случае суд выносит определение об оставлении заявления без движения, где указывает срок для устранения замечаний. Если замечания не устраняются, выносится определение о возвращении заявления (ст. 44).

Высший Арбитражный Суд РФ в п. 13 Постановления Пленума от 17 декабря 2009 г. № 91 «О порядке погашения расходов по делу о банкротстве» разъяснил, что, поскольку финансирование деятельности уполномоченного органа осуществляется из федерального бюджета, в случае подачи им заявления о

признании должника (в т.ч. отсутствующего) банкротом применительно к статье 41 федерального закона «О несостоятельности...» он обязан приложить к заявлению доказательства, обосновывающие вероятность обнаружения в достаточном объеме имущества, за счет которого могут быть покрыты расходы по делу о банкротстве. При непредоставлении указанных доказательств на основании ст. 44 закона о банкротстве заявление уполномоченного органа подлежит оставлению без движения с последующим возвращением при непредставлении их в установленный срок [1]. Такими доказательствами могут быть данные бухгалтерской отчетности, предоставляемые в подразделения Федеральной налоговой службы и Федеральной службы государственной статистики.

Таким образом, подача заявления о признании должника банкротом – это право кредиторов и уполномоченных органов, однако прежде чем возбудить процедуру о признании предприятия банкротом, заявитель должен сначала в суде подтвердить правоту своих требований, дождаться вступления в законную силу судебного акта, обратиться в службу судебных приставов и только после этого возбудить процедуру банкротства. Тем самым созданы некоторые гарантии прав должника от действий недобросовестных кредиторов. Даже в том случае, если претензии кредитора обоснованы, у должника имеется достаточно времени, чтобы их выполнить, например, заключив мировое соглашение в ходе судебного процесса о взыскании долга. Проблемой выступает тот факт, что уведомляет в арбитражном процессе должника сам заявитель, предоставляя в суд лишь доказательства такого уведомления. Информация, выставленная в сети Интернет, также не всегда своевременно просматривается.

Так, в практике возникла ситуация направления заявителем заинтересованному лицу вместо комплекта документов пачки чистой бумаги. После вскрытия конверта секретарем доказать этот факт было затруднительно. Выручило то, что вес письма с уведомлением, определенный на основе стоимости отправления (считается в почтовых отделениях по таблицам – пропорционально весу), был значительно меньше требуемого пакета документов, что и было обосновано арбитражному суду.

Чтобы воспрепятствовать подобным злоупотреблениям, следует в п. 1 ч. 1 ст. 126 Арбитражного процессуального кодекса РФ вместо «К исковому заявлению прилагаются... уведомление о вручении...» указать «К исковому заявлению прилагаются... уведомление о вручении почтового отправления с описью вложения...», т.к. здесь работник почты должен будет проверить наличие всех находящихся в конверте документов.

Другой гарантией прав должника являются положения ст. 64 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ), согласно которой при возникновении признаков несостоятельности (банкротства) должника в случае единовременной уплаты им налога ему может быть предоставлена отсрочка или рассрочка по уплате одного или нескольких налогов на сумму, не превышающую стоимость чистых активов организации. Заинтересованному лицу требуется лишь подать в налоговый орган соответствующее заявление с приложениями, перечисленными в ч. 5 ст. 64 НК РФ, в т.ч. заключения об угрозе банкротства (выдается по результатам анализа финансового состояния предприятия, проведенного ФНС России [3]). При этом с подобным заявлением, в рассмотрении которого налоговый орган отказать не вправе, может обратиться взыскатель, должник или судебный пристав-исполнитель.

Что касается должника, то обращение в арбитражный суд с заявлением и признание его банкротом может быть и правом, и обязанностью. Право на обращение возникает в случае предвидения банкротства при наличии обстоятельств, очевидно свидетельствующих о том, что он не в состоянии будет исполнить денежные обязательства и (или) обязанность по уплате обязательных платежей в установленный срок (ст. 8 закона «О несостоятельности...»). Решение о подаче заявления принимается органом управления предприятием, уполномоченным на принятие решения о его ликвидации. В частности, в отношении акционерного общества такое решение принимается по решению общего собрания акционеров. Само заявление на основании указанного решения подается руководителем должника. Предвидение же несостоятельности возникает, как правило, на основе данных финансового анализа, проводимого менеджером организации или профессиональным аудитором.

Обязанность для руководителя должника по подаче вышеуказанного заявления наступает в случае, если:

1) удовлетворение требований одного кредитора или нескольких кредиторов приводит к невозможности исполнения должником денежных обязательств или обязанностей по уплате обязательных платежей и (или) иных платежей в полном объеме перед другими кредиторами;

2) органом должника, уполномоченным в соответствии с его учредительными документами на принятие решения о ликвидации должника, принято решение об обращении в арбитражный суд с заявлением должника;

3) органом, уполномоченным собственником имущества должника – унитарного предприятия,

принято решение об обращении в арбитражный суд с заявлением должника;

4) обращение взыскания на имущество должника существенно осложнит или сделает невозможной хозяйственную деятельность должника;

5) должник отвечает признакам неплатежеспособности и (или) признакам недостаточности имущества.

Заявление должника подается в арбитражный суд в письменной форме и подписывается руководителем должника – юридического лица или лицом, уполномоченным в соответствии с учредительными документами должника на подачу заявления о признании должника банкротом, либо должником-гражданином.

В заявлении должника должны быть указаны:

- наименование арбитражного суда, в который подается указанное заявление;

- сумма требований кредиторов по денежным обязательствам, в т.ч. срок исполнения которых наступил на дату подачи в арбитражный суд заявления должника, в размере, который не оспаривается должником, с указанием причин возникновения задолженности;

- сумма задолженности по возмещению вреда, причиненного жизни или здоровью граждан, выплата компенсации сверх возмещения вреда, оплате труда работников должника и выплата им выходных пособий, сумма вознаграждения авторов результатов интеллектуальной деятельности;

- размер задолженности по обязательным платежам;

- обоснование невозможности удовлетворить в полном объеме требования кредиторов или существенного осложнения хозяйственной деятельности при обращении взыскания на имущество должника либо иных действий, явившихся основанием для подачи заявления в соответствии с настоящим федеральным законом;

- сведения о принятых к производству судами общей юрисдикции, арбитражными судами, третейскими судами исковых заявлениях к должнику, об исполнительных документах, а также об иных документах, предъявленных для списания денежных средств со счетов должника в безакцептном порядке;

- сведения об имеющемся у должника имуществе, в т.ч. о денежных средствах, и о дебиторской задолженности;

- регистрационные данные должника – юридического лица (государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации юридического лица, идентификационный номер налогоплательщика);

- номера счетов должника в банках и иных кредитных организациях, адреса банков и иных кредитных организаций;

- наименование и адрес саморегулируемой организации, из числа членов которой должен быть выбран путем случайной выборки временный управляющий;

- перечень прилагаемых документов.

Здесь имеются в виду документы, подтверждающие:

- наличие задолженности, а также неспособность должника удовлетворить требования кредиторов в полном объеме;

- основание возникновения задолженности;

- учредительные документы должника – юридического лица, а также свидетельство о государственной регистрации юридического лица или документ о государственной регистрации индивидуального предпринимателя;

- список кредиторов и должников заявителя с расшифровкой кредиторской и дебиторской задолженностей и указанием адресов кредиторов и должников заявителя;

- бухгалтерский баланс на последнюю отчетную дату или заменяющие его документы либо документы о составе и стоимости имущества должника-гражданина;

- решение собственника имущества должника – унитарного предприятия или учредителей (участников) должника, а также иного уполномоченного органа должника об обращении должника в арбитражный суд с заявлением должника при наличии такого решения;

- решение собственника имущества должника – унитарного предприятия или учредителей (участников) должника, а также иного уполномоченного органа должника об избрании (назначении) представителя учредителей (участников) должника или представителя собственника имущества должника – унитарного предприятия;

- протокол собрания работников должника, на котором избран представитель работников должника для участия в арбитражном процессе по делу о банкротстве, если указанное собрание проведено до подачи заявления должника;

- отчет о стоимости имущества должника, подготовленный оценщиком, при наличии такого отчета;

- документы, подтверждающие наличие у руководителя должника допуска к государственной тайне, с указанием формы такого допуска.

В заявлении должника-гражданина указываются также сведения об обязательствах должника, не связанных с предпринимательской деятельностью.

При этом в законе «О несостоятельности...» установлены временные ограничения на срок подачи заявления должника – не позднее месяца с даты возникновения соответствующих обстоятельств. К заявлению прилагаются в подлинниках или надлежащим образом заверенных копиях документы, предусмотренные ст. 126 АПК РФ и ст. 37, 38 закона «О несостоятельности...». Здесь также действуют правила ст. 44 об оставлении заявления без движения и его возвращении при несоблюдении предъявляемых законом требований.

Следует иметь в виду, что в силу п. 1 ст. 42 закона «О несостоятельности...» в случае, если обращение в арбитражный суд с заявлением должника является обязательным, но к указанному заявлению приложены не все документы, предусмотренные ст. 38 закона, указанное заявление принимается арбитражным судом к производству и недостающие документы истребуются при подготовке дела о банкротстве к судебному разбирательству.

Невыполнение обязанности по подаче заявления должника влечет ряд негативных последствий, предусмотренных ст. 10 закона «О несостоятельности...». В частности, это может повлечь субсидиарную ответственность лиц, на которых возложена обязанность по принятию решения о подаче заявления должника в арбитражный суд и подаче такого заявления.

Если же заявление должника подано должником в арбитражный суд при наличии у должника возможности удовлетворить требования кредиторов в полном объеме или должник не принял меры по оспариванию необоснованных требований заявителя, он несет перед кредиторами ответственность за убытки, причиненные возбуждением производства по делу о банкротстве или необоснованным признанием требований кредиторов, а виновные лица могут быть привлечены к административной или уголовной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 14.12 КоАП РФ или ст. 197 УК РФ (фиктивное банкротство).

При подготовке дела к судебному разбирательству арбитражный суд рассматривает заявление, жалобы и ходатайства лиц, участвующих в деле о банкротстве, устанавливает обоснованность требований кредиторов. В случае если выявлено отсутствие признаков банкротства или в ходе экспертизы установлено фиктивное банкротство, арбитражный суд выносит решение об отказе в признании должника банкротом.

Особое значение при подаче заявления о банкротстве предприятия имеет предоставление документов бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату. Если они отсутствуют, арбитраж-

ный суд истребует такие документы у должника. На практике суды указывают на необходимость предоставления документов бухгалтерской отчетности в определениях о принятии заявлений к производству [4, с. 113].

При этом руководитель должника несет субсидиарную ответственность по обязательствам должника, если документы бухгалтерского учета и (или) отчетности, обязанность по сбору, составлению, ведению и хранению которых установлена законодательством Российской Федерации, к моменту вынесения определения о введении наблюдения или принятия решения о признании должника банкротом отсутствуют или не содержат информации об имуществе и обязательствах должника и их движении, сбор, регистрация и обобщение которой являются обязательными в соответствии с законодательством о бухгалтерском учете, либо если указанная информация искажена.

В случае введения наблюдения, иной процедуры банкротства в соответствии с п. 1 ст. 28 закона «О несостоятельности...» сведения об этом подлежат официальному опубликованию в газете «Коммерсант» и включаются в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве.

Следует учитывать, что наблюдение вводится по результатам рассмотрения арбитражным судом обоснованности заявления о признании должника банкротом. На практике суд проверяет лишь выполнение формальных требований к заявлению о признании банкротом. Это существенно упрощает проведение заказных и фиктивных банкротств.

С даты вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения наступают следующие последствия:

- требования кредиторов по денежным обязательствам и об уплате обязательных платежей, за исключением текущих платежей, могут быть предъявлены к должнику только в рамках процедур банкротства;
- по ходатайству кредитора приостанавливается производство по делам, связанным с взысканием с должника денежных средств;
- приостанавливается исполнение исполнительных документов по имущественным взысканиям, в т.ч. снимаются аресты на имущество должника и иные ограничения, за исключением исполнительных документов о взыскании задолженности по заработной плате, выплате вознаграждения авторам, об истребовании имущества из чужого незаконного владения, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, о выплате компенсации сверх возмещения вреда и о возмещении морального вреда.

Кроме того, не допускаются:

- удовлетворение требований учредителя должника о выделе доли в имуществе или выплата действительной стоимости доли;
- прекращение денежных обязательств должника путем зачета встречного однородного требования;
- изъятие собственником имущества должника – унитарного предприятия принадлежащего должнику имущества;
- выплата дивидендов, распределение прибыли между учредителями.

Органы управления должника могут продолжать функционировать, однако сделки, связанные с приобретением, отчуждением имущества должника на сумму более 5% балансовой стоимости его имущества, а также получением и выдачей займов и кредитов, поручительств и гарантий, переводом долга, учреждением доверительного управления,

совершаются исключительно с согласия временного управляющего, выраженного в письменной форме.

- В любом случае запрещено принимать решение:
- о реорганизации и ликвидации должника;
 - создании юридических лиц или об участии должника в иных юридических лицах;
 - создании филиалов и представительств;
 - выплате дивидендов или распределении прибыли;
 - размещении должником облигаций и иных эмиссионных ценных бумаг за исключением акций;
 - выходе из состава учредителей (участников) должника, приобретении у акционеров ранее размещенных акций;
 - участии в ассоциациях, союзах, холдинговых компаниях, финансово-промышленных группах и иных объединениях юридических лиц;
 - заключении договоров простого товарищества.

Литература

1. Вестник ВАС РФ. 2010. № 2.
2. О несостоятельности (банкротстве): федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
3. О порядке предоставления организации отсрочки (рассрочки) по уплате налогов [Электронный ресурс]: письмо Минфина РФ от 25.03.2011 № 03-02-07/1-83. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Организация работы помощника судьи арбитражного суда: учеб.-практ. пособие / Т.В. Архипенко [и др.]; под ред. О.И. Виляка, Ю.П. Гармаева. Чита, 2011.
5. Сидоренко Ю.С. Специфика оценки стоимости российских компаний при слиянии и приобретениях: дис. ... канд. эконом. наук. М., 2006.
6. Сычев С.Н. Методика расследования криминального банкротства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

УДК 347.447.7

П.В. Чесная

адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: chesnaya_polina@mail.ru

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ

Статья посвящена проблеме определения понятий «государственный контракт», «недействительный государственный контракт» и основным отличительным чертам данных понятий в сравнении со смежными категориями договоров.

Ключевые слова: государственный контракт, недействительный государственный контракт, административный договор, предпринимательский договор, гражданско-правовой договор.



P.V. Chesnaya

a postgraduate student of the Moscow University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation named after V.Y. Kikot

E-mail: chesnaya_polina@mail.ru

ABOUT THE LEGAL NATURE OF VOID CONTRACTS

The article is devoted to the definitions «government contract», «government void contract» and the main distinctive features of these concepts in comparison with adjacent categories of contracts.

Key words: government contract, government void contract, administrative contract, business contract, civil contract.

Порядок осуществления государственных закупок представляет собой многоэтапный процесс, состоящий из нескольких разноуровневых правоотношений, направленных на подготовку, размещение, заключение и исполнение государственного контракта. По этой причине на практике возникают сложности, связанные с определением не только правового статуса участников государственных закупок, но и правовой природы государственного контракта, его места в системе гражданско-правовых договоров. Определение правовой природы государственного контракта позволит нам определить, что собой представляет недействительный государственный контракт и по какой причине он может быть признан таковым.

Анализ российского законодательства о государственных закупках демонстрирует, что новый Федеральный закон «О контрактной системе в сфере

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – ФЗ № 44-ФЗ) не привел к стабильности данного института, а наоборот, спровоцировал, на наш взгляд, еще большее количество вносимых изменений в правовое регулирование данного процесса. Так, к примеру, указанный нами ФЗ № 44-ФЗ был изменен уже более 21 раза за период существования менее трех лет. По этой причине возникает большое количество трудностей, связанных с применением указанного нормативно-правового акта в процессе осуществления государственных закупок, а в первую очередь с определением правовых категорий и их значением.

Одним из ключевых понятий системы государственных закупок является государственный контракт. В научной литературе отмечается неоднозначный подход к трактовке данного термина. По

мнению ряда цивилистов, государственный контракт представляет собой договор, иные ученые высказывают мнение о том, что государственный контракт является этапом процесса осуществления государственных закупок.

Первая точка зрения представлена, к примеру, Л.И. Шевченко. Ученый рассматривает государственный контракт как гражданско-правовой договор, включающий в себя отдельные административно-правовые (публичные) элементы [16, с. 268]. О том, что государственный контракт является разновидностью договора, имеющего и административную, и частноправовую характеристику, говорит и В.В. Балакин [2, с. 152]. Л.В. Андреева указывает на то, что государственный контракт является типом договора, но не гражданского, а предпринимательского. Также автор подчеркивает, что государственный контракт можно заключать по модели любого договора в зависимости от конкретных обстоятельств [1, с. 210-211].

К числу ученых, признающих государственный контракт договором, относится О.П. Колесник. Ученый приводит следующую дефиницию государственного контракта – «договор, заключенный специально уполномоченным лицом – государственным заказчиком – от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации с организацией-поставщиком (частным предпринимателем) в целях обеспечения государственных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета, в соответствии с которым поставщик, принявший государственный заказ, обязуется передать в обусловленный срок производимую им продукцию государственному заказчику либо по его указанию иному лицу, а государственный заказчик обязуется обеспечить приемку и оплату поставленной продукции» [9, с. 10]. Приведенные выше мнения ученых поддерживаются и рядом других цивилистов [18, с. 37; 10, с. 8].

Рассмотрение контракта в качестве гражданско-правового договора приводит к мнению о том, что государственный контракт является предварительным договором, выступающим как средство обеспечения выполнения договора поставки [8, с. 71].

Противоположную точку зрения высказал П.С. Тарабаев, выдвинувший предложение о достаточности заключения государственного контракта без дальнейшего заключения договора поставки. Аргументируя данную точку зрения, П.С. Тарабаев обращал внимание на то, что государственный контракт сам по себе уже является договором, порождающим определенные права и обязанности сторон и содержащим все существенные условия договора.

По этой причине нет необходимости заключать дополнительный договор поставки [13, с. 12].

Согласие с мнением П.С. Тарабаева выражает А.В. Головизнин, указывая, однако, что в ряде случаев одного контракта будет недостаточно, особенно если необходимо конкретизировать его условия. В таком случае государственный контракт, по мнению А.В. Головизнина, будет иметь черты рамочного договора [6, с. 36]. О рамочной природе государственного контракта также говорит Ф.А. Тасалов, указывая на необходимость установления определенных границ использования такого контракта [14, с. 8].

Исходя из вышеприведенных доводов, мы видим, что ряд ученых признают государственный контракт типом договора, но нет однозначного мнения о том, каким является гражданско-правовой договор – предпринимательским или административным.

Согласно позиции других ученых, государственный контракт – лишь этап юридической процедуры закупки товаров. К примеру, В.Е. Белов, К.В. Кичик рассматривают государственный контракт как правовую форму реализации государственного заказа [3, с. 204; 4, с. 11]. Согласиться с данной позицией авторов, на наш взгляд, невозможно в связи с тем, что государственный контракт скорее аккумулирует в себе результаты проведенного государственного заказа и представляет своего рода соглашение контрагентов. То есть этапом государственных закупок может выступать подписание контракта, но сам контракт представляет собой конкретный документ.

Таким образом, мы видим, что в научной литературе понятие государственного контракта рассматривается в двух аспектах: как особый тип договора и как этап размещения государственного заказа. К неоднозначности позиций авторов в отношении правовой природы государственного контракта приводит, на наш взгляд, законодательная неопределенность данной категории. ГК РФ в ст. 526 и ФЗ № 44-ФЗ в п. 8 ст. 3 раскрывают понятие государственного контракта, но данные понятия не тождественны друг другу и отражают разные стороны рассматриваемого термина. ГК РФ указывает на то, какие действия должны совершить контрагенты по сделке. В ФЗ № 44-ФЗ раскрываются общие положения о субъектном составе и цели заключения контракта.

Если позиция о том, что государственный контракт всё-таки является договором, а не стадией государственной закупки, более менее ясна, то тип договора остается открытым вопросом. Определение типа договора государственной закупки необходимо в случаях признания такого договора недействи-

тельными и тех обстоятельств, которые могут быть положены в основу этого признания.

В.Г. Блинов указывает, что государственный контракт не может считаться одновременно и административно-правовым, и гражданско-правовым [5, с. 99-100]. Ряд авторов, к примеру А.В. Яровой, Л.В. Горбунова, П.С. Тарабаев, М.В. Шмелева, придерживаются мнения, что государственный контракт должен рассматриваться только как гражданско-правовой договор. Иные цивилисты обращают внимание на то, что государственный контракт обладает административно-правовыми признаками [17, с. 123-124]. Данная позиция подчеркивается тем, что целью такого контракта выступает реализация публичных интересов, а волеизъявление на заключение контракта принадлежит исключительно государственному учреждению, что не соответствует принципам заключения гражданско-правовых договоров.

Для определения типа договора, к которому относится государственный контракт, необходимо, во-первых, рассмотреть понятия таких договоров.

Так, под административным договором понимается управленческое соглашение не менее двух субъектов административного права, заключенное на основе норм административного права в публичных целях, опосредующее горизонтальные (координационные) управленческие отношения, правовой режим которого содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права [12, с. 96]. Из данного определения видно, что субъектами такого договора выступают только участники административной деятельности, если же одним из участников является лицо, не выполняющее властную функцию, то в таком случае не может идти речи о равенстве сторон, что не противоречит принципам такого договора. Кроме того, для регулирования данного вида договора используется специальная административно-правовая база.

Под предпринимательским договором понимается заключаемое на возмездной основе в целях осуществления предпринимательской деятельности соглашение, стороны или одна из сторон которого выступают в качестве субъекта предпринимательства [11, с. 932]. К особенностям данного вида договора относится то, что контрагенты являются субъектами предпринимательской деятельности, которые заключают договор с целью извлечения выгоды.

Под гражданско-правовым договором признается соглашение сторон (участников договора), основанное на свободе воли и равноправии участников, направленное на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Важным условием гражданско-правового договора является равноправие участников и их волеизъявления.

Нормы российского законодательства позволяют нам выявить ряд особенностей государственного контракта, по которым мы можем сравнить его с вышеперечисленными договорами:

1) особый субъектный состав – наличие государственного заказчика;

2) особая цель – реализация публичных интересов;

3) определение ценовых ограничений и иных условий заключения контракта в одностороннем порядке – заказчиком;

4) обязательная процедура проведения торгов (за исключением случаев закупки у единственного поставщика);

5) особый порядок проведения закупок, а также наличие обязательных условий контракта, предусмотренных законодательством РФ;

6) использование для осуществления закупки бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

Указанные нами особенности позволяют нам прийти к выводу о том, что государственный контракт не может быть полностью отождествлен ни с предпринимательским, ни с административным, ни с гражданско-правовым договором. В то же время необходимо обратить внимание на то, что общие нормы о государственном контракте помещены законодателем во вторую часть Гражданского кодекса РФ, в главу 30 (Купля-продажа) § 4 (Поставка товаров для государственных или муниципальных нужд). Исходя из этого, можно сделать вывод, что законодатель отнес государственный контракт именно к виду гражданско-правового договора. В пользу данного положения необходимо отметить, что наличие властного субъекта – заказчика – не приводит к появлению субординации в отношениях, следовательно, стороны имеют равное положение, несут равную ответственность, а их отношения не подлежат регламентации административными способами.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что государственный контракт является самостоятельным видом гражданско-правового договора, имеющего специфическую цель, особый порядок заключения и финансирования.

Так как государственный контракт является особым видом гражданско-правового договора, на него распространяются общие условия недействительности, предусмотренные гражданским законодательством, но имеющие ряд особенностей, исходя из процесса заключения такого контракта. Статья 168 ГК РФ указывает, что сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна,

если из закона не следует, что такая сделка оспорима или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки. В данном случае можно прийти к выводу о том, что контракт не должен быть признан ничтожным, если не посягает на публичные интересы. Возвращаясь к вышерассмотренным признакам государственного контракта, напомним, что одной из его особенностей является именно направленность на публичный интерес. Следовательно, в случае нарушения требований закона сторонами по государственному контракту, но соблюдению направленности на публичный интерес такой контракт может быть признан оспоримым.

Анализ судебной практики отражает большое количество причин признания государственных контрактов или их частей недействительными наряду с нормами, установленными в ГК РФ. Например, неверность представленной документации сторон по контракту, нарушение порядка заключения государственного контракта, необоснованное ограничение возможностей участия в торгах, аукционах и иных мероприятиях, направленных на заключение контракта, наличие личной заинтересованности заказчика и иные причины.

На основании изложенного мы видим, что общие положения о недействительном контракте базируются на положениях гражданского законодательства о недействительных сделках, имея ряд особенностей из-за правовой природы государственного контракта, основанного на обеспечении публично-правовых интересов.

Устранение разногласий по вопросам отнесения государственных контрактов к сферам административного или гражданско-правового регулирования возможно путем выработки как минимум единой дефиниции, которую, по нашему мнению, следует закрепить в нормах ФЗ № 44-ФЗ. Примером такой дефиниции может выступать: государственный контракт – это особый вид гражданско-правового договора, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком путем проведения установленной ФЗ № 44-ФЗ юридической процедуры с целью обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Вносить понятие недействительного контракта в законодательные акты так же, как и недействительного договора или недействительной сделки, считаем нецелесообразным. Понимать под недействительным контрактом следует контракт, заключенный в нарушение установленных законодательством условий, влекущих ненаступление желаемых сторонами последствий.

Кроме того, видится необходимым законодательно установить условия признания государственного контракта недействительным, прописать которые следует не в общей части ГК РФ, а в специализированном нормативно-правовом документе – Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Литература

1. Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. 296 с.
2. Балакин В.В. Торги как институт гражданского права в условиях современной рыночной экономики России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 213 с.
3. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 304 с.
4. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012. 260 с.
5. Блинов В.Г. Публично-правовые и частно-правовые отношения при поставке товаров для государственных нужд. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2008. 196 с.
6. Головизнин А.В., Свалова Н.А. Правовое регулирование заключения государственных контрактов на поставку товаров: монография. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2015.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. 1994. 8 дек. № 238-239.
8. Егоров И.Д., Елисеев И.В. и др. Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 1997. Ч. 1. 600 с.
9. Колесник О.П. Государственный контракт на поставку продукции для государственных нужд в Федеральной пограничной службе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 221 с.
10. Кошелюк Б.Е. Правовое регулирование договора поставки товаров для государственных нужд (по материалам практики федеральной службы исполнения наказаний): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2015. 24 с.

11. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфа-М, 2012. 1008 с.
12. Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор: к общей характеристике правового феномена // Юридические записки. 2013. № 3(26). С. 95-102.
13. Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных и государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 180 с.
14. Тасалов Ф.А. Отношения по размещению и исполнению государственного заказа: особенности гражданско-правового регулирования (на примере Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 23 с.
15. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Российская газета. 2013. 12 апреля. № 80.
16. Шевченко Л.И. Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: дис. ... д-ра юрид. наук. Кемерово, 2001.
17. Шмелева М.В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 280 с.
18. Яровой А.В. Поставка товаров для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: УРЮИ МВД России, 2005. 23 с.

Лицензионный договор № _____
о предоставлении права на использование материалов
(неисключительная лицензия)

г. Барнаул

« ___ » _____ 201 г.

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Барнаульский юридический институт МВД России», именуемое в дальнейшем «Издатель», в лице начальника института _____, действующего на основании Устава, с одной стороны, и _____, именуемый в дальнейшем «Автор», с другой стороны, именуемые в дальнейшем «Сторона / Стороны», заключили настоящий договор о нижеследующем.

1. По настоящему договору Автор на безвозмездной основе обязуется предоставить Издателю неисключительные права на использование статьи

_____ (наименование, характеристика передаваемых Издателю материалов)

_____ именуемой в дальнейшем «Произведение», в обусловленных договором пределах и на определенный договором срок.

1.1. Автор гарантирует, что он обладает исключительными авторскими правами на передаваемое Издателю Произведение.

1.2. Автор гарантирует, что Произведение, права на использование которого переданы Издателю по настоящему Договору, является оригинальным произведением Автора.

1.3. Автор гарантирует, что данное Произведение никому ранее официально (т.е. по формально заключенному договору) не передавалось для воспроизведения и иного использования.

2. Автор предоставляет Издателю на весь срок действия исключительных прав на Произведение:

2.1. Право на воспроизведение Произведения (опубликование, обнародование, дублирование, тиражирование или иное размножение Произведения) без ограничения тиража экземпляров. При этом каждый экземпляр Произведения должен содержать имя автора Произведения.

2.2. Право на распространение Произведения любым способом.

2.3. Право на внесение изменений в Произведение (редакционную правку), не представляющих собой его переработку.

2.4. Право на использование метаданных (название, имя Автора, аннотации, библиографические материалы и пр.) Произведения путем распространения и доведения до всеобщего сведения, обработки и систематизации, а также включения в различные базы данных и информационные системы.

2.5. Право на доведение до всеобщего сведения.

2.6. Право переуступить на договорных условиях частично или полностью полученные по настоящему договору права третьим лицам без выплаты Автору вознаграждения.

2.7. Автор также предоставляет Издателю право хранения и обработки следующих своих персональных данных без ограничения по сроку:

- фамилия, имя, отчество;
- сведения об ученой степени;
- сведения об ученом звании;
- сведения о месте работы и занимаемой должности;
- контактная информация.

Персональные данные предоставляются для их хранения и обработки в различных базах данных и информационных системах, включения их в аналитические и статистические отчеты, создания обоснованных взаимосвязей объектов произведений науки, литературы и искусства с персональными данными и т.п.

3. Дата подписания Договора Сторонами является моментом передачи Издателю прав, указанных в настоящем Договоре.

4. Издатель обязуется соблюдать предусмотренные действующим законодательством авторские права, права Автора, а также осуществлять их защиту и принимать все возможные меры для предупреждения нарушения авторских прав третьими лицами.

5. Условия настоящего Договора и дополнительных соглашений к нему конфиденциальны и не подлежат разглашению.

6. Автор и Издатель несут в соответствии с действующим законодательством РФ юридическую ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по настоящему Договору.

6.1. Сторона, ненадлежащим образом исполнившая или не исполнившая свои обязанности по настоящему Договору, обязана возместить причиненный реальный ущерб.

7. Территория, на которой допускается использование прав на Произведение, не ограничена.

8. Все споры по Договору подлежат урегулированию путем переговоров, а в случае недостижения согласия в течение 30 рабочих дней споры подлежат разрешению в суде в соответствии с действующим законодательством РФ.

9. Настоящий Договор вступает в силу с момента подписания обеими Сторонами настоящего Договора и действует бессрочно.

10. Расторжение настоящего Договора возможно в любое время по обоюдному согласию Сторон с обязательным подписанием Сторонами соответствующего соглашения об этом.

11. Настоящий Договор составлен в двух экземплярах, имеющих одинаковое содержание и равную юридическую силу, по одному для каждой из Сторон.

12. Реквизиты Сторон

Издатель

Автор

Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего
образования «Барнаульский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской
Федерации»
656038 г. Барнаул, ул. Чкалова, 49

ФИО
Адрес
Паспортные данные

Дата рождения

НАЧАЛЬНИК

_____/_____
м.п.