



Учредитель:

федеральное государственное казенное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Выходит с 2008 г. ежеквартально

Редакционная коллегия:

Председатель

Н.В. Павличенко, д.ю.н., профессор

Заместитель председателя

О.И. Цоколова, д.ю.н., профессор

Члены редакционной коллегии:

*О.Р. Афанасьева, д.ю.н., доцент
Э.А. Васильев, д.ю.н., доцент
М.Ю. Воронин, д.ю.н., доцент
А.Н. Ильяшенко, д.ю.н., профессор
П.Н. Кобец, д.ю.н., профессор
А.А. Крылов, д.э.н., профессор
В.Д. Ларичев, д.ю.н., профессор
Г.Ю. Лесников, д.ю.н., профессор
А.Г. Мусеилов, д.ю.н., доцент
И.А. Попов, д.ю.н., профессор
И.Ю. Сундиев, д.ф.н., профессор
А.А. Ширванов, д.ю.н., профессор
Л.В. Яковлева, д.ю.н., доцент*

Редакция:

Главный редактор

И.П. Кульпа

Ответственный секретарь

О.В. Тарасевич

Редактор

Н.И. Попова

Корректор

Г.О. Киселёва

Переводчик

Т.И. Нетрусова

Компьютерная верстка

С.В. Сухоруковой

№ 2 (34) **2016**

НАУЧНЫЙ ПОРТАЛ МВД РОССИИ

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ I

УГОЛОВНОЕ, УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО, КРИМИНАЛИСТИКА

Артюшина О.В. Нарушение принципа справедливости при освобождении виновного от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности (по материалам судебной практики)5

Зубенко Е.В. Проблемные вопросы квалификации оставления в опасности в теории права и правоприменительной деятельности9

Исмагилов Р.А. Совершенствование дифференциации уголовной ответственности за надругательство над телами умерших и местами их захоронения15

Лифанова Л.Г. Тенденции гуманизации уголовно-процессуального законодательства России21

Климова Я.А. Эффективность реализации полномочий прокурора при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела25

КРИМИНОЛОГИЯ

Котельникова О.А. Современные аспекты регионального прогнозирования преступности31

Западнава Ю.А. История развития законодательства об ответственности за преступления, совершаемые против несовершеннолетних35

Прудникова И.В. Основные направления противодействия преступлениям, связанным с торговлей людьми41

ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Баженов С.В. Оперативно-розыскные мероприятия судебного санкционирования: проблемы теории и практики46

Голяндин Н.П., Жирикова А.Н. История становления и развития организации розыска лиц в России51

Исиченко А.П. Еще раз о языке оперативно-розыскного закона56

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Горев А.И. О некоторых особенностях административно-правового регулирования оборота программ для ЭВМ61

Плата с авторов за публикацию рукописей не взимается.

При использовании материалов ссылка на журнал «Научный портал МВД России» обязательна.

Публикуемые материалы отражают точку зрения автора, которая может не совпадать с мнением редколлегии. Рукописи не возвращаются

Подписано в печать 12.09.2016 г.
Формат 60 x 90 1/8. Объем 17 п.л.
Тираж 270 экз. Зак. № 3335

Отпечатано
в ФГКУ «ЭПК МВД России»

Адрес редакции:

ул. Поварская, 25, стр. 1,
Г-69 ГСП-5, Москва, 123995
e-mail: vnii 59@yandex.ru;
http://www.vnii-mvd.ru
Тел. редакции: (495) 667-46-98,
(495) 667-41-14
Тел./факс: (495) 691-35-90

© Федеральное государственное казенное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России»

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-32241 от 9 июня 2008 года

Подписка по России:
Каталог «Роспечать» – инд. 45900

Электронный адрес научного периодического издания в Интернете: <http://www.elibrary.ru>,

Полякова Н.В. Противодействие незаконной миграции в России: проблемы и правоприменительная практика	70
Мараев Т.И. Зарубежный опыт обеспечения правопорядка и безопасности при проведении Олимпийских игр	77
Шурупова Е.А. Особенности дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации	81

РАЗДЕЛ II

ПРОБЛЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ

Калюжный Ю.Н., Капустина Е.Г. Отдельные аспекты профилактики нарушений дорожно-транспортной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел	87
Петрова Т.А. Совершенствование профилактики подросткового алкоголизма и наркомании	93
Козлова Т.С. Применение к несовершеннолетним принудительных мер воспитательного воздействия	97

ТЕРРОРИЗМ И ЭКСТРЕМИЗМ

Дубанаев Б.С. О государственных мерах по противодействию вербовке граждан Кыргызской Республики в ряды террористических и экстремистских организаций	104
Сулонов П.Е. Методика выявления признаков экстремизма в аудио-, видео- и печатных текстах: культурологический и религиоведческий аспекты	110

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Рахлина Л.В. Молодежь России и ее влияние на национальную безопасность	115
Сандугей А.Н. Об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, связанных с нежелательными миграциями	121

КОММЕНТАРИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Шелковникова Е.Д., Будай С.Н. Деятельность российской прокуратуры в условиях развития института общественного контроля	126
Воронов А.М. Институты гражданского общества в системе обеспечения национальной безопасности современной России	132

Решением Президиума Высшей аттестационной комиссии (ВАК) Министерства образования и науки РФ «НАУЧНЫЙ ПОРТАЛ МВД РОССИИ» включён в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёных степеней кандидата и доктора наук



Founder:

Federal State Institution
«National Research Institute
of the Ministry of Interior of the
Russians Federation»

Published since 2008
quarterly

Editorial board:

Chief

N.V. Pavlichenko, DSc (Law), Professor

Deputy Chief

O.I. Tsokolova, DSc (Law), Professor

Editorial board members:

*O.R. Afanasyeva, DSc (Law), Associate
Professor*

*E.A. Vasiliev, DSc (Law), Associate
Professor*

*M.Y. Voronin, DSc (Law), Associate
Professor*

A.N. Ilyashenko, DSc (Law), Professor

P.N. Kobetz, DSc (Law), Professor

A.A. Krylov, DSc (Economy), Professor

V.D. Larichev, DSc (Law), Professor

G.Y. Lesnikov, DSc (Law), Professor

*A.G. Museibov, DSc (Law), Associate
Professor*

I.A. Popov, DSc (Law), Professor

*I.Y. Sundiev, DSc (Philosophy),
Professor*

A.A. Shirvanov, DSc (Law), Professor

*L.V. Yakovleva, DSc (Law), Associate
Professor*

*L.V. Yakovleva, DSc (Law), Associate
Professor*

*L.V. Yakovleva, DSc (Law), Associate
Professor*

*L.V. Yakovleva, DSc (Law), Associate
Professor*

Editorship:

Editor-in-chief

I.P. Kulpa

Executive secretary

O.V. Tarasevich

Editor

N.I. Popova

Proof-reader

G.O. Kiseleva

Translator

T.I. Netrusova

Computer make-up

S.V. Sukhorukova

№ 2 (34) 2016

**SCIENTIFIC PORTAL
OF THE RUSSIA MINISTRY
OF THE INTERIOR**

CONTENT

SECTION I

**CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE LAW,
FORENSIC SCIENCE**

- Artushina O.V.** The violation of the principle of equity when exempting a guilty from the criminal liability as a result of the lapse of time (based on the judicial practice data)5
- Zubenko E.V.** Problematic issues of qualification of leaving it is in danger in the theory of the right and law-enforcement activity9
- Ismagilov R.A.** Improvement of differentiation of criminal liability for violation of bodies of the dead and places of their burial 15
- Lifanova L.G.** Tendencies of humanizing criminal procedure legislation of Russia21
- Klimova Y.A.** Effectiveness of implementation of the powers of prosecutors at the solution of the question of refusal in initiation of legal proceedings25

CRIMINOLOGY

- Kotelnikova O.A.** Modern aspects of regional criminological prediction crime31
- Zapadnova J.A.** The history of developing the legislation on the responsibility for crimes committed against juveniles35
- Prudnikova I.V.** The main directions of counteraction to the crimes connected with human trafficking41

POLICE OPERATIVE SEARCH ACTIVITIES

- Bazhenov S.V.** Crime detective activities of the judge authorization: problems of theory and practice46
- Golyandin N.P., Girikova A.N.** The history of the formation and development of the organization searches for persons in Russia51
- Isichenko A.P.** Once again about the language operational-investigative law56

No payment from authors.

While using materials of the Scientific Portal, reference to it is obligatory.

Published materials express views of authors which cannot necessarily coincide with the views of the editorial board. Manuscripts cannot be returned

Passed for printing 12.09.2016
Size 60x90 1/8
Volume 17 sheet
Number of copies 270
Printed in the EPC Russia MI
Order № 3335.

Editorial board address:

Povarskaya Str., 25, b. 1,
G-69 GSP-5, Moscow, 123995
e-mail: vnii59@yandex.ru;
<http://www.vnii-mvd.ru>
Tel.: (495) 667-46-98
(495) 667-41-14
Tel./fax: (495) 691-35-90

© Federal public official institution
«National Research Institute of the
Russia Ministry of the Interior»

The journal is registered in the
Federal service for control over
observing law in the sphere of
mass media, communication and
protection of cultural heritage.
Certificate of registry of a mass
media material PI № FS77-32241
from 9 June 2008.

Subscription in Russia:
Catalogue «Rospechyt» –
ind. 45900

Electronic address of the scientific
periodical in the Internet:
<http://www.elibrary.ru>

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

- Gorev A.I.** About some features of is administrative-legal regulation of a turn of the computer programs61
Polyakova N.V. Counteraction of invalid migration in Russia: problems and practice70
Maraev T.I. Foreign experience of ensuring law and order and security during the Olympic Games77
Shurupova E.A. Features of a disciplinary proceeding in the organs of the internal Affairs of the Russian Federation81

SECTION II

CHALLENGES OF PREVENTING CRIMES

- Kalyuzhny Y.N., Kapustina E.G.** Some aspects of prevention of violations of road traffic discipline officers of internal affairs bodies87
Petrova T.A. Perfecting the prevention of juvenile alcoholism and drug abuse93
Kozlova T.S. Administering educational measures of enforcement to juveniles97

TERRORISM AND EXTREMISM

- Dubanaev B.S.** On the state measures of counteracting the Kyrgyz Republic nationals recruiting into terrorist and extremist organizations104
Suslonov P.E. Methods of detecting signs of extremism in audio-, video- and printed materials: the culturological and religion-oriented aspects110

NATIONAL SECURITY

- Rakhlina L.V.** Young people of Russia and their influence on the national security115
Sandugey A.N. On the threat to Russia's national security associated with unwanted migration121

COMMENT LEGISLATION

- Shelkovnikova E.D., Byday S.N.** Activities of the Russian Prosecution office within developing public control126
Voronov A.M. Civil society institutions within the system of ensuring the national security of the modern Russia132

By the Presidium of the Higher Certification Commission of the RF Ministry of Education and Science, the «Scientific Portal of the Russia Ministry of the Interior» is included to the List of the leading reviewed science journals and publications where fundamental scientific results from dissertations for degrees of PhD and DSc should be published.

РАЗДЕЛ I

УГОЛОВНОЕ, УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО, КРИМИНАЛИСТИКА

ОЛЬГА ВИКТОРОВНА АРТЮШИНА,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры уголовного права
ФГКОУ ВПО «Казанский юридический институт МВД России»

НАРУШЕНИЕ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ ПРИ ОСВОБОЖДЕНИИ ВИНОВОГО ОТ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СВЯЗИ С ИСТЕЧЕНИЕМ СРОКОВ ДАВНОСТИ (ПО МАТЕРИАЛАМ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ)

Рассматривается соответствие положения действующего уголовного законодательства об освобождении от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности принципу справедливости (по материалам судебной практики). Обосновываются предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения в указанной сфере.

Ключевые слова: справедливость, освобождение от уголовной ответственности, совершенствование уголовного законодательства.

O.V. Artushina, PhD (Law), Senior Lecturer of chair criminal law, Russia MI LAW Institute (Kazan City); e-mail: ovars2012@mail.ru, tel.: 8-952-03-93-150.

The violation of the principle of equity when exempting a guilty from the criminal liability as a result of the lapse of time (based on the judicial practice data).

The relevant provisions of the existing penal laws of exemption from criminal liability in connection with the expiration of the statute of limitations to the principle of equity (based on jurisprudence). Justified proposals to improve legislation and practice in this area.

Key words: justness exemption from criminal liability improvement of the criminal law.

Одним из принципов уголовного права России провозглашен принцип справедливости, основанный на конституционных и международно-правовых положениях, обеспечивающий охранительную функцию, социальное назначение уголовного права¹ и пронизывающий все его институты. Его содержание, как следует из ст. 6 УК РФ, заключается в том, что наказание и иные меры уголовно-правового характера должны соответствовать характеру и степени общественной опасности совершенного деяния, конкретным фактическим обстоятельствам и особенностям личности виновного.

В то же время в УК РФ предусматривается освобождение виновного от уголовной ответственности вне зависимости от вышеуказанных

факторов, лишь по формальному истечению установленных сроков. Так, согласно ст. 78 УК РФ основанием освобождения выступают не фактические обстоятельства деяния; не положительная оценка личности человека, совершившего преступление; не его социально одобряемое, позитивное постпреступное поведение, а факт истечения указанного законодателем периода времени.

По общему правилу освобождение от уголовной ответственности по ст. 78 УК РФ – безусловная обязанность суда (за исключением некоторых случаев). Следовательно, суд обязан освободить виновного, даже когда очевидно, что общественная опасность деяния и личности виновного не снизилась.

В п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности»² указывается, что посредством применения норм главы 11 УК РФ реализуются принципы справедливости и гуманизма.

Данный вопрос обсуждается и в научной литературе. В частности, отмечается, что привлечение к ответственности через значительное время после совершения преступления превращается вследствие отпадения общественной опасности лица в необоснованный акт возмездия, мести. Поэтому привлечение к уголовной ответственности после истечения сроков давности противоречит принципам уголовного права и уголовно-правовой политике страны. Нормы уголовно-правового института давности основываются на гуманистической идее, согласно которой угроза уголовной ответственности не может довлеть над человеком в течение всей его жизни³.

Встречаются и противоположные точки зрения. Так, по мнению В. Мальцева, освобождение лица от ответственности за давностью лет, в сущности, во многом основано на утрате лицом, совершившим когда-то преступление, своей общественной опасности. Если же такой утраты нет, а общественная опасность лица с каждым вновь совершенным преступлением лишь возрастает, то, по существу, отсутствуют и основания для его освобождения от уголовной ответственности, пусть и за преступление, совершенное достаточно давно. Такое освобождение, пишет автор, входит в противоречие с задачами уголовного права, нарушает права и интересы пострадавших⁴.

Можно согласиться с вышеизложенным мнением. Действительно, освобождение от ответственности без наличия «материальных» оснований, таких как утрата лицом общественной опасности и т.п., является прямым нарушением принципа справедливости. Об этом свидетельствуют и материалы судебной практики.

Так, например, в приговоре от 15 марта 2000 г. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда Республики Татарстан признала гр. Г. виновным в совершении преступлений, предусмотренных пп. «в», «д», «к», «н» ч. 2 ст. 105, п. «в» ч. 3 ст. 132, ч. 1 ст. 244 УК РФ, и установила следующее. 8 июля 1997 г. между 12.00 и 14.00 ч. Г. в состоянии смешанного (алкогольного, наркотического и медикаментозного) опьянения в саду коллективного предприятия «Нурлатский», расположенного на окраине села Нурлаты Зеленодольского района Республики Татарстан, совершил убийство малолетней гр. А., 1989 г.р., заведомо для виновного находящейся в беспо-

мощном состоянии в силу ее малолетнего возраста. При этом Г. душил потерпевшую А. руками, отчего она скончалась от развившейся асфиксии. После этого Г. совершил над трупом действия сексуального характера.

Далее, 11 сентября 2000 г. между 9.00 и 11.00 ч. Г. в состоянии смешанного опьянения совершил насильственные действия сексуального характера и убийство малолетнего гр. И., 1994 г.р., который зашел к виновному в сарай. При этом Г. умышленно в течение не менее 5 минут душил потерпевшего, закрывая рот и нос ладонью, и одновременно совершал с ним насильственный акт мужеложства. В результате умышленных действий виновного потерпевший И. скончался на месте от механической асфиксии.

В определении от 26 сентября 2000 г. суд вышестоящей инстанции постановил приговор в отношении Г. в части его осуждения по ч. 1 ст. 244 УК РФ отменить и производство по делу прекратить за истечением срока давности, а также исключить осуждение Г. по п. «д» ч. 2 ст. 105 УК РФ. В остальном приговор оставить без изменения, а кассационные жалобы – без удовлетворения. Суд пояснил, что срок давности применения ч. 1 ст. 244 УК РФ, в соответствии со ст. 78 УК РФ, истек, поэтому приговор в этой части обвинения подлежит отмене, а производство – прекращению⁵.

Исходя из положений действующего законодательства суд обоснованно освободил Г. от уголовной ответственности за действия, предусмотренные ч. 1 ст. 244 УК РФ, так как данное деяние, согласно ст. 15 УК РФ, признается преступлением небольшой тяжести. В соответствии со ст. 78 УК РФ лицо освобождается от уголовной ответственности, если со дня совершения преступления небольшой тяжести истек срок 2 года. А в данном случае со дня совершения преступления до судебного решения по делу прошло около 3 лет, следовательно, срок давности привлечения к ответственности за деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 244 УК РФ, истек.

Однако нельзя не заметить нарушения принципа справедливости в данном случае. Обнаруживается явный дисбаланс (отсутствие необходимого соответствия) между отсутствием мер уголовного принуждения, с одной стороны, и характером общественной опасности деяния и личности виновного – с другой.

Не менее показателен другой случай. Так, гр. А. около 18 ч. 30 мин., находясь в состоянии алкогольного опьянения, вблизи дачного участка, после совершения убийства гр. М., удостоверившись, что она мертва, перенес тело убитой в заброшенный дачный дом, где

положил его на кровать и с целью глумления совершил над ее трупом действия сексуального характера в естественной и извращенной форме, в том числе с использованием в качестве орудия преступления разводного ключа.

Суд квалифицировал действия виновного по п. «д» ч. 2 ст. 105 и ч. 1 ст. 244 УК РФ. Однако в связи с истечением срока давности привлечения к уголовной ответственности за деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 244 УК РФ, относящееся к категории преступлений небольшой степени тяжести, и руководствуясь п. «а» ч. 1 ст. 78 УК РФ, суд постановил: прекратить уголовное преследование в отношении А. по ч. 1 ст. 244 УК РФ, так как со времени совершения преступления прошло более двух лет⁶.

Известно, что регламентация института давности связана с тем, что по истечении определенного срока с момента совершения преступления существенно снижается его социальная опасность. Однако нельзя признать, что социальная опасность вышеуказанных деяний в изложенных примерах судебной практики снизилась. Налицо пробел в уголовном законодательстве. Вместо адекватного в таком случае усиления уголовной ответственности происходит освобождение от нее виновного⁷.

Таким образом, в вышеуказанных примерах судебной практики наблюдается перевес принципа гуманизма над принципом справедливости. Между тем представляется, что каждое из данных основополагающих положений уголовного законодательства имеет самостоятельное фундаментальное значение, является незыблемым и поэтому не должно быть попорно никаким другим.

В литературе высказываются мнения о том, что законодатель зря отказался от нормы о прерывании сроков давности в случае совершения лицом нового преступления, как это было предусмотрено в ст. 48 УК РСФСР 1960 г. Исчисление сроков давности по каждому преступлению самостоятельно (ч. 2 ст. 78 УК РФ) приводит к тому, что по объемным, многоэпизодным делам, где в совокупность входят несколько преступлений различной степени тяжести, сроки давности за некоторые из них, например небольшой тяжести, истекают уже в ходе длительного предварительного следствия либо продолжительного судебного разбирательства⁸. По мнению В.А. Новикова, если лицо совершает одно преступление, потом другое, потом третье, – это свидетельствует о наличии в его психике определенных отклонений, т.е. о своеобразной тяге к криминальным действиям⁹.

Действительно, можно согласиться с тем, что ст. 78 УК РФ в современной редакции способ-

ствует затягиванию рассмотрения уголовных дел с целью освобождения от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности, противоречит интересам правосудия, принципу справедливости.

В. Мальцев, например, предлагает вернуться к положению о возможности прерывания сроков давности, которое было закреплено в ч. 2 ст. 48 УК РСФСР 1960 г. Он предлагает изложить ч. 4 ст. 78 УК РФ следующим образом: «4. Течение давности прерывается, если до истечения указанных в пунктах «а», «б», «в», «г» части первой настоящей статьи сроков лицо совершит новое средней тяжести, тяжкое либо особо тяжкое преступление. Исчисление давности в этом случае начинается с момента совершения нового преступления»¹⁰.

Попытки минимизации нарушения принципа справедливости при применении ст. 78 УК РФ предпринимаются и в рамках законопроектов. Так, 5 ноября 2013 г. в Правительстве Российской Федерации был отклонен проект федерального закона № 384081-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»¹¹. Его авторы предлагали к лицам, совершившим преступление, наказуемые смертной казнью или пожизненным лишением свободы, вообще не применять сроков давности¹².

В целом с вышеизложенными точками зрения можно согласиться. Представляется, что в данном случае следовало бы перенять опыт УК РСФСР 1960 г. и предусмотреть обязательное возобновление течения сроков давности привлечения к уголовной ответственности в связи с совершением нового умышленного преступления. Думается, что совершение лицом во время течения срока давности нового умышленного преступления свидетельствует об отсутствии снижения общественной опасности лица, его совершившего.

В целях совершенствования уголовного законодательства, укрепления принципа справедливости¹³ следовало бы изменить правовую природу исследуемого вида освобождения от уголовной ответственности и отнести его не к праву, а к обязанности суда.

Для этого предлагается внести следующие изменения.

1. В редакции ст. 78 УК РФ:

1) заменить:

1.1) слово «освобождается» словами «может быть освобождено» в ч. 1 данной статьи;

1.2) предложение «В случае совершения лицом нового преступления сроки давности по каждому преступлению исчисляются самостоятельно» следующим: «Течение сроков давности возобновляется в случае совершения лицом но-

вого умышленного преступления» в ч. 2 указанной статьи;

3) исключить п. 4 указанной статьи.

2. В тексте постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности»:

1) пункт 17 перед словами «Под днем совершения преступления...» дополнить абзацем следующего содержания¹⁴:

«Решение об освобождении от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности принимается судом на основе данных о характере и степени общественной опасности преступления, обстоятельствах его совершения, а также в связи со снижением общественной опасности личности виновного»;

2) пункт 20 признать утратившим силу.

¹ Оленин Н.Н. Принцип справедливости и право РФ // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 332. С. 111; Кабышева Е.В. Функции принципа справедливости в уголовном праве // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 4 (28). С. 247.

² О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 июня 2013 г. № 19 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2013. № 8.

³ Уголовное право. Общая часть / под ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамовой. – М., 1997. С. 431; Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / под ред. Б.В. Здравомыслова. – М., 1996. С. 435-436.

⁴ Мальцев В. Освобождение от уголовной ответственно-

сти в связи с истечением сроков давности // Уголовное право. 2006. № 1; СПС КонсультантПлюс.

⁵ Дело № 02п01/37-2010 // Архив Верховного суда Республики Татарстан. 2010; Артюшина О.В. Убийство с особой жестокостью: уголовно-правовые и криминологические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2011. С. 85-87.

⁶ Постановление Центрального районного суда г. Новокузнецка от 23 мая 2012 г. // Справочно-правовая онлайн-система по федеральному и региональному законодательству Российской Федерации «Право.ru».

⁷ Артюшина О.В. Указ. соч. С. 87; О пробелах в уголовном законодательстве в связи с нарушением принципа справедливости см. также: Сверчков В.В. Об идее справедливости в уголовном праве. Отзыв научного руководителя о работе над диссертацией и содержанием диссертации О.Н. Гордновой «Идея справедливости как критерий оценки и совершенствования уголовного законодательства: теоретический и прикладной аспекты» (Чебоксары, 2014), представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.08 (уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 4 (28). С. 328.

⁸ Прошляков Д. Освобождение от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности // Российская юстиция. 2010. № 9. С. 51.

⁹ Новиков В.А. Освобождение от уголовной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2003. С. 19.

¹⁰ Мальцев В. Указ. соч.

¹¹ Заключение на проект федерального закона № 384081-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», вносимый депутатом Государственной Думы А.Д. Куликовым: письмо Правительства РФ от 5 ноября 2013 г. Т 6603п-П4. URL: <http://ivo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

¹² Там же.

¹³ Сверчков В.В. Указ. соч. С. 328-330.

¹⁴ Ранее нами предлагалась иная редакция абзаца. Изменения обусловлены продолжением исследования данного вопроса. (Артюшина О.В., Толстая М.-В.Е. Проблемы обеспечения принципа справедливости в механизме освобождения виновного от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2014. С. 113-116).



ЕВГЕНИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ЗУБЕНКО,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры специальных дисциплин
Владивостокского филиала
ФГКОУ ВПО «Дальневосточный юридический институт МВД России»

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ КВАЛИФИКАЦИИ ОСТАВЛЕНИЯ В ОПАСНОСТИ В ТЕОРИИ ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Исследуются вопросы квалификации оставления в опасности, совершенного в результате дорожно-транспортного происшествия (преступления), а также понятия «опасное для жизни или здоровья состояние», «беспомощность».

Ключевые слова: оставление в опасности, дорожно-транспортное происшествие (преступление), опасное для жизни или здоровья состояние, вред здоровью, беспомощность, квалификация преступления.

E. V. Zubenko, PhD (Law), Senior teacher of chair of special disciplines of the Vladivostok branch of the Ministry of Internal Affairs Far East legal institute of Russia; e-mail: Zubenko@1978.yandex.ru, tel.: 8 (4234) 32-64-64.

Problematic issues of qualification of leaving it is in danger in the theory of the right and law-enforcement activity.

In article qualification questions in the theory and law-enforcement practice of leaving are investigated it is in danger, made as a result of a road accident (crime), and also the concept «life-threatening or health state», «helplessness».

Key words: leaving is in danger, a road accident (crime), life-threatening or health a state, harm to health, helplessness, qualification of a crime.

Следователь (дознатель) в процессе расследования того или иного преступления нередко сталкивается с проблемами правильной юридической оценки деяния лица, в отношении которого ведется производство по уголовному делу. Для их разрешения он обращается к постановлениям Пленума Верховного Суда РФ или научным исследованиям в интересующей его области уголовного права. При этом вопросам квалификации типичных преступлений: убийство, кража, грабеж, разбой и т.д., уделяется большое внимание, а к таким специфичным, как, например, оставление в опасности, проявляется не всегда достаточный интерес. В данной статье сделана попытка вскрыть ряд требующих детального рассмотрения в теории и правоприменительной практике проблем, касающихся привлечения к уголовной ответственности по ст. 125 УК РФ (оставление в опасности).

Вообще, как правило, наибольшее число лиц, привлеченных к ответственности за совершение преступлений, предусмотренных ст. 125 УК РФ, приходится на тех из них, кто оставил в опасно-

сти своих малолетних детей или пострадавших в ходе дорожно-транспортного происшествия (далее – ДТП). Мы рассмотрим те ситуации, при которых пострадавшего оставляют в опасности в результате совершенного ДТП. Так, каждый месяц на территории Российской Федерации совершается более тысячи подобных происшествий¹, в частности, в Приморском крае в год регистрируется в среднем от 550 до 800 случаев оставления в опасности. При этом количество уголовных дел, возбужденных по ст. 125 УК РФ в том же Приморском крае, крайне незначительно: в 2012 г. – 15, в 2013 г. – 17, в 2014 г. – 9². Как нам видится, такое явное несоответствие между числом совершенных преступлений и возбужденных уголовных дел является следствием ошибок, допускаемых в квалификации рассматриваемых преступлений.

Правоприменительная практика в основном идет по следующему пути: виновный привлекается к ответственности по ст. 125 УК РФ, если оставленному без помощи пострадавшему причинен тяжкий вред здоровью либо впоследствии

наступила его смерть³. Полагаем, что органы расследования и суд действуют по аналогии с утратившей силу ст. 265 УК РФ, где в диспозиции имелась ссылка на последствия, предусмотренные в смежной уголовно-правовой норме – ст. 264 УК РФ, в виде тяжкого вреда здоровью, смерти человека либо смерти двух и более лиц. Поэтому в тех ситуациях, когда пострадавшему причинен средней тяжести либо легкий вред здоровью, сотрудники органов расследования считают, что ст. 125 УК РФ такой вред не предусмотрен. Например, уголовное дело в отношении гр. С. было возбуждено по ч. 1 ст. 264 УК РФ по факту наезда на пешехода Б., после чего С. скрылся, не оказав помощи потерпевшей. Когда расследованием было установлено у пострадавшей наличие вреда здоровью средней тяжести, уголовное дело было прекращено за отсутствием события преступления, несмотря на доказанность факта оставления без помощи⁴.

Практика в большинстве случаев относит причинение легкого вреда здоровью и средней тяжести к административным правонарушениям как при совершении ДТП (ст. 12.24 КоАП РФ «Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего»), так и в ходе оставления водителем в опасности пострадавшего от ДТП (ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ «Невыполнение обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием»).

Часть 2 ст. 12.27 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за оставление водителем в нарушение Правил дорожного движения места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся, что влечет лишение права управления транспортными средствами на срок от одного года до полутора лет или административный арест на срок до пятнадцати суток. В диспозиции данной статьи не указано на обязательное наличие каких-либо последствий в виде вреда здоровью пострадавшего или оставление его в какой бы то ни было опасности. Оставление места ДТП не всегда предполагает оставление пострадавшего в опасности, так как возможны случаи, когда виновный, оказывая помощь, доставил пострадавшего в больницу, а потом скрылся⁵. Из буквального толкования ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ не следует, что лицо, управляющее транспортным средством, обязано оказывать помощь пострадавшему. Полагаем, что указанные две статьи (ст. 125 УК РФ и ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ) неоднородны по своей сути и предусматривают ответственность за различные деяния. Следовательно, водитель будет

привлечен к административной ответственности по ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ, когда в результате произошедшего ДТП он скроется, а оставил ли он пострадавшего в опасном состоянии или нет, эти последствия будут находиться за рамками данной статьи. Поэтому отнесение правоприменителем случаев оставления участником ДТП пострадавших, которым причинен легкий либо средней тяжести вред здоровью, к административному правонарушению – оставлению места ДТП, по нашему мнению, ошибочно.

Согласно диспозиции ст. 125 УК РФ оставление в опасности представляет собой формальный состав преступления. В теории уголовного права преступление с таким составом признается оконченным с момента совершения деяния, указанного в диспозиции статьи уголовного закона, вне зависимости от наступивших последствий⁶.

Мы полагаем, что органы расследования совершают ошибки в квалификации рассматриваемых нами преступлений из-за отсутствия четкого представления о том, что понимается под «опасным для жизни или здоровья состоянием». Попытаемся разобраться, разделив данное понятие на две составляющие: «опасное для жизни состояние»; «опасное для здоровья состояние».

Начнем с понятия «опасное для жизни состояние». Прежде всего, это причинение пострадавшему вреда здоровью, опасного для жизни в момент причинения, а также нахождение его в опасных для жизни условиях, когда, возможно, вред здоровью и не причинен, но жизнь пострадавшего находится в опасности. Например, если пострадавшие в результате столкновения находятся в горящем автомобиле и не могут выбраться из него. Если им вовремя не оказать помощь, то они могут погибнуть в огне, а если оказать, то каких-либо телесных повреждений у них и вовсе может не быть.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 апреля 2008 г. № 194н «Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека» определены такие повреждения и приведен их исчерпывающий перечень, включивший в себя и вред здоровью, опасный для жизни человека⁷. Бесспорно, человек, имея повреждения или расстройство жизненно важных функций организма (тяжелая степень шока, обильная кровопотеря), находится между жизнью и смертью, он полностью беспомощен, не способен самостоятельно принять каких-либо мер к своему спасению.

Далее выясним, что представляет собой опасность для здоровья, наличие которой у по-

страдавшего влечет ответственность виновного по ст. 125 УК РФ. Исследуя признаки данного понятия, Я.А. Мыц отмечает, во-первых, что опасность – это состояние объективной действительности, которое существует в какой-то промежуток времени на каком-то участке пространства. Во-вторых, данное состояние характеризуется наличием явлений или процессов, обладающих поражающими и разрушающими свойствами, способных нанести вред человеку, причинить ущерб имуществу или окружающей среде, либо потенциальной возможностью их возникновения и развития⁸.

Толковый словарь русского языка объясняет опасность как возможность, угрозу чего-нибудь очень плохого, какого-нибудь несчастья⁹. «Что-то очень плохое или несчастье» в данном случае представляется в виде получения какого-либо вреда, т.е. опасность для здоровья человека можно рассматривать как появление вреда здоровью, под которым понимается «нарушение анатомической целостности и физиологической функции органов и тканей человека в результате воздействия физических, химических, биологических и психических факторов внешней среды. Вред, причиненный здоровью человека, определяется в зависимости от степени его тяжести (тяжкий вред, средней тяжести вред и легкий вред)»¹⁰. Следовательно, любая тяжесть вреда здоровью представляет угрозу для организма, при этом своевременно оказанная помощь пострадавшему способствует уменьшению неблагоприятных последствий, связанных с последующим лечением.

Подтверждением выдвинутому тезису может служить комментарий Верховного Суда РФ по схожему с исследуемым понятием вопросу о применении насилия, опасного для жизни или здоровья (ст. 162, ч. 4 ст. 166 и другие статьи УК РФ), где в такое насилие включается причинение тяжкого, средней тяжести и легкого вреда здоровью человека¹¹.

Однако в теории уголовного права как ранее, так и в настоящее время имеются противоположные суждения по поводу разделения тяжести вреда здоровью, влекущего для него опасность. Так, в период действия УК РСФСР некоторые исследователи считали, что отсутствует ответственность водителя по ст. 127 УК РСФСР (ст. 125 УК РФ), если он осознал, что «оставляет без помощи лицо в состоянии, не опасном для жизни (например, при причинении менее тяжких телесных повреждений)»¹² (в настоящее время – вред здоровью средней тяжести). В учебнике «Уголовное право России. Особенная часть» под редакцией профессора Б.В. Здравомыслова по

данному обстоятельству говорится об ответственности водителя транспортного средства, «причинившего тяжкий вред здоровью пешехода»¹³. Аналогично С.И. Никулин под опасным как для жизни, так и здоровья состоянием понимает наличие реальной угрозы наступления смерти или причинения тяжкого вреда здоровью потерпевшего¹⁴. Отдельно возникает вопрос: «Почему же угроза причинения средней тяжести или легкого вреда не является опасностью для здоровья?». Н.И. Ветров указывает на возможность причинения тяжкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего¹⁵. В комментариях к Уголовному кодексу Российской Федерации под редакцией Г.А. Есакова, а также под редакцией А.И. Чучаева имеется схожее определение опасного для жизни или здоровья состояния, под которым авторы понимают «наличие реальной угрозы жизни или причинения вреда здоровью (тяжкого или средней тяжести)»¹⁶.

На этот счет наиболее обоснованной, по нашему мнению, является позиция профессора А.И. Коробеева. Он полагает, что нахождение пострадавшего в указанном состоянии означает пребывание его в ситуации, чреватой его гибелью или причинением вреда здоровью¹⁷ (выделено автором), т.е. тяжкого, средней тяжести или легкого вреда. Действительно, сам факт наезда на пешехода автомобилем, имеющим несравнимо большую массу и прочность по отношению к человеку, уже ставит его жизнь и здоровье под угрозу. Человек, получивший вред здоровью в такой ситуации, ничем не защищен, тем более, если он оставлен на проезжей части, где продолжают движение транспортные средства, что может повлечь за собой переезд его другими автомобилями. Также он может оказаться оставленным в опасности на пустынной дороге в холодное время, что приведет к переохлаждению организма и обморожению. Поэтому правомерно считать нахождение пострадавшего при указанных обстоятельствах в опасном для жизни или здоровья состоянии.

Обратимся к дефиниции слова «беспомощный». В русском языке оно означает «нуждающийся в помощи, не способный сам делать что-нибудь для себя»¹⁸. В юридической литературе под «беспомощностью» понимается отсутствие у субъекта возможности обеспечить и сохранить свое существование от различного рода внешних воздействий, которые могут угрожать здоровью и жизни человека¹⁹. Исследователи отмечают, что в действующем уголовном законодательстве России отсутствует правовое понятие беспомощного состояния потерпевшего, а также юридические, психологические (медицинские) критерии его

оценки²⁰. На сегодняшний момент «беспомощное состояние» является оценочным понятием. Так, из опрошенных Е.Б. Козаченко работников правоприменительной сферы (301 человек) 45,5% судей, 4% прокурорских работников, 19,8% адвокатов и 30,6% следователей ответили, что «беспомощное состояние» – оценочная категория. На вопрос же, требуется ли официальное разъяснение понятия «беспомощное состояние» как оценочной категории, все опрошенные ответили положительно²¹.

Законодатель все же использует понятие «беспомощное состояние», которое содержится в примечании к ст. 131 УК РФ, но касается преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности и подразумевает под собой такое состояние, когда лицо «не может понимать характер и значение совершаемых с ним действий». В постановлениях Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» и от 4 декабря 2014 г. № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» нахождением в беспомощном состоянии также объявляется неспособность потерпевшего в силу физического или психического состояния защитить себя, оказать активное сопротивление виновному.

На основе анализа сущности и содержания беспомощного состояния потерпевшего, а также причин, его образующих, правоведы выделяют медицинский и юридический критерии беспомощности. Причем под медицинским критерием понимаются различные психофизические свойства и состояния лица, а под юридическим – его неспособность правильно понимать характер и значение совершаемых в отношении его действий или неспособность оказывать сопротивление виновному²².

В нашем случае ключевым является именно физическое состояние потерпевшего. Так, в п. 20 постановления Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным сред-

ством»²³ под беспомощным состоянием водителя понимается «тяжелая травма, бессознательное состояние и другое». Эти же обстоятельства следует относить и к потерпевшему в результате ДТП. Бессознательное состояние может явиться результатом полученной травмы. Находящийся в таком состоянии человек, по справедливому замечанию Е.Б. Козаченко, всегда беспомощен²⁴.

Относительно беспомощного состояния в составе преступления «оставление в опасности» имеется интересное замечание Е.В. Топильской, полагающей, что в нем «на первый план как признак состава выдвигается не нахождение потерпевшего в опасном для жизни состоянии на момент его оставления, а беспомощность потерпевшего, которая в результате оставления его ведет к возникновению опасности для его жизни и здоровья»²⁵. Ю.А. Власов также отмечает: «Беспомощность при оставлении в опасности не тождественна понятию беспомощного состояния, которое предлагается для квалификации насильственных преступлений против личности. Они имеют различное уголовно-правовое содержание. Беспомощность при оставлении в опасности – это свойство потерпевшего, определяющееся его физиологическим или психическим состоянием либо угрожающим воздействием окружающей обстановки. Она выступает одной из причин возникновения опасного для жизни или здоровья состояния. Человек, находящийся в состоянии временной беспомощности (сон, обморок и т.п.), из которого он может выйти сам через короткий промежуток времени, не может быть признан беспомощным с позиции ст. 125 УК РФ, если отсутствует негативное воздействие внешних факторов, ставящих в опасность его жизнь или здоровье. Наличие таких обстоятельств, лишаящих человека возможности принять меры к самосохранению, дает основание для признания его беспомощным с уголовно-правовой позиции»²⁶.

Таким образом, беспомощность потерпевшего при оставлении в опасности проявляется в том, что он, в силу причиненного вреда здоровью, а также оказавшись в экстремальных обстоятельствах (неспособность самостоятельно выбраться из поврежденного автомобиля, бессознательное состояние, наступившее от полученных травм и т.п.), возникших в результате произошедшего ДТП, не может самостоятельно обеспечить и сохранить свое существование во внешних неблагоприятных условиях.

Относительно нахождения потерпевшего в бессознательном состоянии отметим, что на практике это обстоятельство как опасное для жизни или здоровья состояние не учитывает-

ся без наличия у пострадавшего тяжкого вреда здоровью. Так, например, уголовное дело в отношении гр. М. было прекращено за отсутствием события преступления, предусмотренного ст. 264 УК РФ, по факту наезда на пешехода К., которому был причинен легкий вред здоровью. Однако в результате ДТП пострадавший К. некоторое время находился в бессознательном состоянии, водитель М., не оказав помощи, скрылся. При попадании в кювет с имевшейся там сточной водой пострадавший К. захлебнулся и погиб. Безусловно, в этом случае в действиях М. отсутствует состав преступления, предусмотренный ст. 264 УК РФ, а оставление в опасности на лицо, ведь в случае вовремя оказанной элементарной помощи путем извлечения из кювета с водой пострадавший К. остался бы жив. При этом предварительным расследованием вопрос о наличии оставления в опасности даже не исследовался²⁷.

Однако имеются и другие примеры, свидетельствующие о том, что практика к каждому случаю подходит избирательно: в одном регионе то или иное происшествие становится предметом административного разбирательства, а в другом – уголовного.

Так, гр. К. совершил наезд на пешехода, причинив ему согласно заключению экспертов ссадины лица, которые не повлекли за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты общей трудоспособности, в связи с чем не причинили вреда здоровью. К., видя, что от столкновения пешеход упал и остался лежать на проезжей части дороги, скрылся с места ДТП. Судом установлено беспомощное состояние пострадавшего на том основании, что последний после ДТП остался лежать без сознания на проезжей части автодороги в неосвещенном месте, не мог принять меры к самосохранению и очнулся только спустя более 5 минут после наезда²⁸.

Полагаем, что такой приговор был вынесен обоснованно, если установлен факт бессознательного нахождения пострадавшего вне зависимости от полученных им травм. Ведь в таком состоянии на него могли совершить наезд другие транспортные средства, осуществлявшие движение по проезжей части, следовательно, бессознательное состояние можно рассмотреть в данном случае как беспомощность.

Остался нерешенным вопрос об опасности для здоровья полученных телесных повреждений, не причинивших вреда здоровью (царапины, ссадины и т.п.). Не нанося явно вреда здоровью, такие повреждения не могут расцениваться как опасные для здоровья, если они не являются

причиной нахождения лица в бессознательном состоянии.

По конструкции объективной стороны состав преступления, предусмотренный ст. 125 УК РФ, является формальным, вследствие чего наступившие для потерпевшего неблагоприятные последствия находятся за рамками этого преступления. Если смерть потерпевшего наступила в момент совершения ДТП, то лицо не несет ответственности по данной статье. На момент бездействия по оказанию помощи, когда преступление считается оконченным, потерпевший уже мертв, т.е. отсутствует опасность для его жизни или здоровья и ему не требуется оказания помощи. Практика к данным ситуациям подходит также неоднозначно. Например, суд признал гр. З. виновным в совершении ДТП и оставлении в опасности в случае, когда пострадавший умер непосредственно на месте ДТП²⁹.

По другому уголовному делу судебно-медицинской экспертизой было установлено, что в результате ДТП пешеход получил сочетанную тупую травму головы, шеи, туловища и конечностей, от которой скончался на месте ДТП через некоторый промежуток времени, исчисляемый от нескольких секунд до нескольких минут, что также послужило основанием для привлечения водителя А. к уголовной ответственности по ст. 125 УК РФ³⁰. Однако по уголовному делу в отношении гр. Х. суд второй инстанции, не усмотрев состава преступления, предусмотренного ст. 125 УК РФ, отменил приговор в части осуждения Х. за оставление в опасности потерпевшей А. на том основании, что ее «смерть наступила на месте происшествия, а совокупность тяжких телесных повреждений, причиненных в результате виновного нарушения Х. Правил дорожного движения, несовместима с жизнью»³¹.

Считаем, что при таких обстоятельствах существует возможность привлечения водителя за покушение на оставление в опасности, когда он полагал, что пострадавший был жив. Здесь следует исходить из осознания водителем того факта, что совершением ДТП он ставит пострадавшего в опасное состояние. При этом он полностью выполняет объективную сторону оставления в опасности, но преступный результат не наступает по не зависящим от него обстоятельствам.

Подводя итог вышесказанному, с убежденностью отметим, что правильная уголовно-правовая квалификация совершенного деяния способствует не только защите прав потерпевших, но и назначению виновному справедливого наказания. При этом постановка обозначенных в настоящей статье проблем, возникающих при расследовании оставления в опасности, открывает

необходимость дальнейшего научного исследования и апробации его результатов в практической деятельности.

¹ По данным официального сайта ГИБДД МВД России. URL: <http://www.gibdd.ru/stat/>

² Сведения получены по запросу автора в УМВД по Приморскому краю.

³ Зубенко Е.В. К вопросу о квалификации действий виновных лиц, совершивших оставление в опасности при дорожно-транспортном происшествии // Проблемы права. 2011. № 5. С. 164-166.

⁴ Архив СУ УМВД России по Хабаровскому краю. Уголовное дело № 413216-2007 г.

⁵ Зубенко Е.В., Оровер В.А. Методика расследования дорожно-транспортных преступлений, сопряженных с оставлением потерпевших в опасности: монография. – М.: Юрлитинформ, 2014. С. 26-27.

⁶ Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник. – М.: Проспект, 2013. С. 56.

⁷ Рос. газ. 2008. 5 сент.

⁸ Мыц Я.А. Оставление в опасности в уголовном праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 9.

⁹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1999. С. 453.

¹⁰ Об утверждении Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека: постановление Правительства Рос. Федерации от 17 авг. 2007 г. № 522: в ред. от 17 нояб. 2011 г. // Рос. газ. 2007. 24 авг.

¹¹ О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 дек. 2002 г. № 29: в ред. от 3 марта 2015 г. // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2003. № 2.

¹² Галахова А.В. Уголовно-правовая характеристика транспортных преступлений: учеб. пособие. – М.: МССШМ МВД СССР, 1990. С. 24.

¹³ Уголовное право России. Особенная часть: учебник. – М.: Юристъ, 1996. С. 66.

¹⁴ Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А.И. Рарога. 6-е изд., перераб. и доп. – М., 2008. С. 320.

¹⁵ Ветров Н.И. Уголовное право. Особенная часть: учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2000. С. 68.

¹⁶ Комментарий к ст. 125 Уголовного кодекса Российской Федерации // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.А. Есакова. 4-е изд. – М.: Проспект, 2012 // СПС КонсультантПлюс; Комментарий к ст. 125 Уголовного кодекса Российской Федерации // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.И. Чучаева. – М.: КОНТРАКТ, 2012 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁷ Полный курс уголовного права: в 5 т. / под ред. А.И. Коробеева. Т. 2: Преступления против личности. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008. С. 398.

¹⁸ Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Рус. яз., 1989. С. 51.

¹⁹ Авдеев М.И. Судебно-медицинская экспертиза живых лиц. – М., 1968. С. 306; Юридический энциклопедический словарь. – М., 2006. С. 59.

²⁰ Сарсенбаев Т.Е. Расследование преступлений, совершенных с использованием беспомощного состояния потерпевшего: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. С. 13.

²¹ Козаченко Е.Б. Понятие «беспомощное состояние» в доктринальной, законодательной и правоприменительной трактовках // Российский юридический журнал. 2011. № 4. С. 145.

²² Щерба С.П. Уголовное судопроизводство по делам лиц, страдающих физическими или психическими недостатками. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008. С. 461.

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 27, ст. 3280.

²⁴ Козаченко Е.Б. Указ. соч. С. 146.

²⁵ Топильская Е.В. Беспомощное состояние потерпевшего от преступления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1992. С. 15.

²⁶ Власов Ю.А. Уголовная ответственность за оставление в опасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2004. С. 10-11.

²⁷ Архив СО ОМВД по г. Комсомольску-на-Амуре. Уголовное дело № 247409-2009 г.

²⁸ Архив Петровского районного суда Ставропольского края. Уголовное дело № 10-1/11.

²⁹ Архив Заднепровского районного суда г. Смоленска. Уголовное дело № 1-109/2011.

³⁰ Архив Моргаушского районного суда Чувашской Республики. Уголовное дело № 10-6/2011.

³¹ Архив Верховного Суда Республики Тыва. Уголовное дело № 22-1457/2012.



РИНАТ АЛЬБЕРТОВИЧ ИСМАГИЛОВ,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры уголовного процесса
ФГКОУ ВПО «Уфимский юридический институт МВД России»

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАДРУГАТЕЛЬСТВО НАД ТЕЛАМИ УМЕРШИХ И МЕСТАМИ ИХ ЗАХОРОНЕНИЯ

Рассматриваются актуальные для правоприменительной практики вопросы уголовно-правовой оценки надругательства над телами умерших и местами их захоронения.

Ключевые слова: место захоронения, тело умершего, фашизм, имущество, похоронное святотатство, посмертное донорство.

R.A. Ismagilov, PhD (Law), Senior teacher of chair criminal trial, Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia; e-mail: rinatismagilov@mail.ru, tel.: 8 (347) 254-86-48.

Improvement of differentiation of criminal liability for violation of bodies of the dead and places of their burial.

In this article questions of a criminal and legal assessment of violation of bodies of the dead, actual for law-enforcement practice, and places of their burial are considered.

Key words: burial place, body of the dead, fascism, property, funeral sacrilege, posthumous donor ship.

Квалифицированным составом преступления, предусмотренного ст. 244 УК РФ, является совершение соответствующих деяний группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (п. «а» ч. 2 ст. 244 УК РФ) по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, а равно в отношении скульптурного, архитектурного сооружения, посвященного борьбе с фашизмом или жертвам фашизма, либо мест захоронения участников борьбы с фашизмом (п. «б» ч. 2 ст. 244 УК РФ) с применением насилия или с угрозой его применения (п. «в» ч. 2 ст. 244 УК РФ).

Историческую роль советского народа в борьбе с фашизмом в период Второй мировой войны трудно переоценить. Этот исторический подвиг имеет особое значение в современный период, так как способствует осуществлению государственной политики в сфере патриотического воспитания настоящих и будущих поколений. Залогом эффективности использования этого государственно-политического инструмента воздействия на социальное сознание является сохранение и создание новых памятных мест и сооружений, посвященных борьбе с фашизмом и жертвам фашизма. Не последнюю роль в этом деле способно сыграть уголовное право, уста-

навливающее ответственность за преступные посягательства в отношении погребальных и мемориальных мест и сооружений, посвященных памяти участников и жертв борьбы с фашизмом.

В последнее время на фоне распространения экстремизма и терроризма, ухудшения политических отношений России с некоторыми государствами (Украиной, Грузией, странами Балтии) указанные посягательства становятся все более распространенными, причем не только в самой России, но и в других странах, где увековечен подвиг советских солдат в годы Второй мировой войны¹. Места и сооружения, посвященные памяти участников и жертв борьбы с фашизмом, стали традиционными объектами для надругательства националистов, сатанистов, фашистов и иных радикалов, а также вандалов и бытовых хулиганов, подверженных глубочайшей духовной деградации.

Так, в г. Зарайске Московской области 20-летний молодой человек в состоянии алкогольного опьянения, находясь на территории мемориального парка, при помощи мусора разжег костер на металлическом пьедестале Вечно-го огня, за что был задержан нарядом полиции. Отделом дознания органов внутренних дел по Зарайскому муниципальному району в отношении виновного было возбуждено уголовное дело по п. «б» ч. 2 ст. 244 УК РФ².

Поэтому не случайно наряду с квалифици-

рующими признаками преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2, в ст. 244 УК РФ названы и другие квалифицирующие признаки, особо характеризующие предмет преступления: скульптурное, архитектурное сооружение, посвященное борьбе с фашизмом или жертвам фашизма, а также места захоронения участников борьбы с фашизмом. Вряд ли такое нагромождение разнородных квалифицирующих обстоятельств способствует лаконичности изложения уголовно-правовых норм. Упомянутые квалифицирующие признаки в ч. 2 ст. 244 УК РФ целесообразно изложить отдельно по пунктам, что позволит обеспечить более эффективное уголовно-правовое регулирование дифференциации уголовной ответственности лиц, виновных в надругательстве над телами умерших и местами их захоронения при отягчающих обстоятельствах.

Под местом захоронения участников борьбы с фашизмом следует понимать индивидуально-определенный земельный участок или иное погребальное сооружение, в которых погребены тела, останки или прах погибших в борьбе с фашизмом. По смыслу закона речь идет о таком месте захоронения, в котором погребены тела лиц, смерть которых наступила в период и в результате их участия в борьбе с фашизмом (погибшие в боевых действиях солдаты и офицеры регулярной армии, партизаны, разведчики, участники национального сопротивления и др.). При этом основной ритуально-похоронной тематикой такого места захоронения является участие погребенных в нем лиц в борьбе с фашизмом. Это, как правило, коллективные воинские захоронения (братские могилы) либо индивидуальные могилы героев Великой Отечественной войны, расположенные на военных мемориальных кладбищах, воинских кладбищах, отдельных воинских участках на общих кладбищах, а также братские и индивидуальные могилы вне кладбищ.

В связи с этим нельзя считать местом захоронения участников борьбы с фашизмом индивидуальные могилы ветеранов войны и труда, умерших спустя определенное время после окончания Второй мировой войны. Уничтожение, повреждение или осквернение таких мест захоронения квалифицируются по ч. 1 ст. 244 УК РФ. Все же для более четкого выражения смысла рассматриваемого квалифицирующего признака его редакция должна быть следующей: **«в отношении ... места захоронения погибших в борьбе с фашизмом»**.

Обращает на себя внимание несовершенство данного квалифицирующего признака, в котором речь идет лишь о погибших участниках борьбы с фашизмом и не упоминается о местах

захоронения жертв фашистского террора. Ритуально-похоронное и историческое значение захоронений жертв фашизма не менее велико для увековечивания памяти победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг., а по своему характеру они вызывают обычно бóльшую скорбь. Поэтому для полноценной уголовно-правовой охраны похоронных объектов, увековечивающих память погибших в результате фашистского террора, а также в целях надлежащего уголовно-правового обеспечения государственной политики противодействия экстремизму и фашизму соответствующий квалифицирующий признак следует дополнить следующим: **«место захоронения жертв фашизма»**.

С учетом сказанного квалифицированный состав п. «б» ч. 2 ст. 244 УК РФ нуждается в модернизации, а именно: ответственность по п. «б» ч. 2 ст. 244 УК РФ должна связываться лишь с экстремистскими мотивами надругательства над телами умерших и местами их захоронения; совершение данного преступления в отношении скульптурного, архитектурного сооружения, посвященного борьбе с фашизмом или жертвам фашизма, либо **места захоронения погибших в борьбе с фашизмом или жертв фашизма** следует закрепить в качестве квалифицирующего обстоятельства в отдельном пункте ч. 2 ст. 244 УК РФ.

Выделение квалифицированного состава надругательства над телами умерших и местами их захоронения, совершенного при упомянутых выше обстоятельствах, следует признать правильным шагом законодателя, попытавшегося учесть повышенную степень общественной опасности такого преступления и таким образом дифференцировать уголовную ответственность виновных лиц. Однако упомянутые квалифицирующие признаки не могут исчерпать проблему дифференциации уголовной ответственности за одно из главных преступных посягательств на похоронную культуру.

Как отмечалось выше, надругательство над телами умерших и местами их захоронения является двуобъектным преступлением, где в качестве факультативного объекта могут выступать собственность, физическая или психическая безопасность человека, конституционный принцип равноправия граждан. В случае, когда, помимо основного объекта – отношений в сфере похоронной культуры, – вред причиняется факультативному объекту, преступление обладает повышенной степенью общественной опасности. Данное обстоятельство учел законодатель, когда предусмотрел в качестве основания более строгой ответственности за надругательство

над телами умерших и местами их захоронения насильственный способ данного преступления (п. «в» ч. 2 ст. 244 УК РФ), как раз отражающий посягательство на физическую или психическую безопасность человека.

Что касается отношений собственности, которым также может причиняться ущерб в случае уничтожения, повреждения или осквернения мест захоронения, надмогильных сооружений или кладбищенских зданий, предназначенных для церемоний в связи с погребением умерших или их поминовением, то это обстоятельство практически никак не влияет на дифференциацию ответственности виновного по ст. 244 УК РФ. Речь не идет о случаях хищений надгробий или их частей, получающих самостоятельную, помимо ст. 244 УК РФ, уголовно-правовую оценку как преступлений против собственности и влекущих, таким образом, назначение наказания по совокупности преступлений. Проблема касается уничтожения, повреждения или осквернения надмогильных сооружений или ритуальных кладбищенских зданий, когда эти деяния причиняют значительный имущественный ущерб их владельцам.

Не случайно в литературе по уголовному праву отмечается, что умышленное уничтожение или повреждение надмогильных сооружений или ритуальных кладбищенских зданий, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, дополнительно следует квалифицировать по ст. 167 УК РФ, предусматривающей более опасное преступление. Вероятно, считается, что такой вывод с учетом строгости санкций ст. 244 и ст. 168 УК РФ подойдет и для случаев неосторожного уничтожения или повреждения указанных объектов похоронной культуры.

Полагаем, что такое мнение является ошибочным, ибо нарушает принцип справедливости (ч. 2 ст. 6 УК РФ). В действительности уголовно-правовые нормы об ответственности за уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 167, 168 УК РФ) являются общими нормами по отношению к ст. 244 УК РФ. Значительность ущерба, а также крупный размер уничтоженного или поврежденного имущества не образуют отдельного от имущественного вреда общественно опасного последствия преступления, обуславливающего квалификацию содеянного как идеальной совокупности преступлений. Данные признаки, выступающие в роли криминообразующих для составов преступлений, предусмотренных ст. 167 и ст. 168 УК РФ, характеризуют размер имущественного вреда. Поэтому уничтожение, повреждение или осквернение мест захоронения, надмогильных сооружений или кладбищен-

ских зданий, предназначенных для церемоний в связи с погребением умерших или их поминовением, не влекут причинение различных общественно опасных имущественных последствий, а причиняют единый имущественный ущерб, который может быть незначительным, значительным или крупным и одинаково оценивается только по ст. 244 УК РФ. Иное решение вопроса приводит к двойному вменению.

Такую же позицию занимают суды. Так, приговором мирового судьи судебного участка № 221 Усть-Лабинского района Краснодарского края только по ст. 244 УК РФ осужден гр. Агафонов, который 11 сентября 2011 г. в 13 ч. 30 мин., находясь на центральном кладбище г. Усть-Лабинска, из хулиганских побуждений умышленно стал наносить удары руками и ногами по мраморному надгробию на месте захоронения П.В.И., в результате чего свалил надгробную стеллу, которая при падении расколола мраморные плиты вокруг гробницы, и тем самым повредил надмогильное сооружение, влекущее за собой проведение восстановительных работ на сумму 6 500 руб.³

В целях дифференциации уголовной ответственности по ст. 244 УК РФ в зависимости от размера имущественного ущерба, причиненного владельцам надмогильных сооружений и ритуально-похоронных зданий в результате их уничтожения, повреждения или осквернения, предлагается ч. 2 указанной статьи дополнить квалифицирующим признаком **«с причинением значительного ущерба собственнику или иному владельцу надмогильного сооружения или здания, предназначенного для церемоний в связи с погребением умерших или их поминовением»**. Вновь предлагаемый квалифицирующий признак является оценочным уголовно-правовым понятием, содержание которого будет разным в зависимости от того, является пострадавший собственник или иной владелец ритуально-похоронного объекта физическим лицом или организацией. Поэтому при квалификации преступления по данному признаку следует опираться на те критерии, которые предусмотрены законодателем для аналогичного признака в главе 21 УК РФ (п. 2 примечания к ст. 158, 167 УК РФ).

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 244 УК РФ, характеризуется сложными по содержанию альтернативными деяниями. Специфической разновидностью осквернения мест захоронения является противоправное завладение вещами, погребенными вместе с телом покойного (погребальным инвентарем). Данное деяние, исторически нередко именуемое «гробокопательством»⁴, является одним из са-

мых древних противоправных посягательств на похоронную культуру, за которое предусмотрено уголовное наказание практически во всех цивилизованных странах мира. Совершение такого рода посягательств регистрируется и в наши дни.

Так, в Главном следственном управлении при ГУВД по Новосибирской области в 2010 г. завершено расследование уголовного дела по обвинению организованной группы гробокопателей, состоящей из четырех человек, которые вскрывали цыганские могилы (склепы) и похищали оттуда ценные вещи. Только в г. Новосибирске преступники разорили 11 захоронений, еще несколько – в г. Екатеринбурге и г. Тюмени⁵.

Характерно, что похищение погребального инвентаря из места захоронения сопряжено с целым комплексом других противоправных посягательств в отношении погребального сооружения, ответственность за которые наступает по ст. 244 УК РФ (уничтожение или повреждение надгробия, разрывание могилы или вскрытие склепа, извлечение останков умершего из могилы и др.). Объем обвинения для лица, совершившего преступление при таких обстоятельствах, – максимальный, однако ограничен он, если нет квалифицирующих признаков, ч. 1 ст. 244 УК РФ, санкция которой явно не соответствует всей тяжести совершаемого в таких случаях преступления (наиболее строгим наказанием фактически являются исправительные или обязательные работы).

Серьезные меры уголовной ответственности за гробокопательство, предусмотренные по религиозным и иным социально-нравственным соображениям во многих странах мира, обусловлены также тем, что данное посягательство имеет значительное сходство с таким имущественным преступлением, как хищение, посягающим на иную общественно-экономическую святыню – собственность. В основе такого сходства этих двух формально отличающихся друг от друга преступлений лежит единая мотивация преступного поведения – корысть (жажда материальной наживы). Отсюда в поведенческом плане противоправное завладение предметами погребального инвентаря и хищение чужого имущества тождественны, а их объективные признаки практически одинаковы. В обоих случаях противоправное безвозмездное изъятие и обращение в свою пользу чужих ценностей приводит к неосновательному обогащению виновного. И лишь тот факт, что предмет гробокопательства выведен из обычного имущественного оборота с прекращением по поводу него всяких вещных отношений, не позволяет причислить данное преступление к привычным посягательствам на собственность, в частности к хищению⁶.

Сказанное свидетельствует о повышенной общественной опасности надругательства над телами умерших и местами их захоронения, если данное преступление сопряжено с противоправным завладением предметами погребального инвентаря. Полагаем, что данное обстоятельство должно быть отражено в ст. 244 УК РФ в качестве основания для более строгой уголовной ответственности виновного лица. Для этого в ч. 2 ст. 244 УК РФ необходимо включить квалифицирующий признак – «с похищением погребенного имущества».

При совершенствовании анализируемой уголовно-правовой нормы нельзя обойти вниманием вопрос о наименовании ст. 244 УК РФ. Название конкретной статьи Особенной части Уголовного кодекса РФ должно отражать обобщенную характеристику всего уголовно наказуемого деяния, включенного в статью, и делать акцент на признаках состава, наиболее ярко выражающих суть общественной опасности преступления. Статья 244 УК РФ изначально не отвечает этому требованию, имея в наименовании некоторые из числа предусматриваемых ею преступных деяний, и, следовательно, нуждается в переименовании в соответствии с приведенными рекомендациями.

Думается, что основания для емкого и лаконичного названия, точно отражающего правовую природу и сущность общественной опасности преступления, предусмотренного ст. 244 УК РФ, кроются в плоскости объекта данного посягательства. Альтернативные деяния, предусмотренные в диспозиции указанной статьи, имеют своим предметом главные и всеобщие почитаемые символы (святыни) погребальной и поминальной обрядности, составляющей основное содержание похоронной культуры. Поэтому исходя из характера и направленности данных преступных деяний оптимальным для их обозначения в целом является термин «святотатство», что означает поругание, оскорбление чего-нибудь заветного, святого⁷. Кстати, слово «святотатство», первоначально означавшее оскорбление религиозной святыни⁸, было известно дореволюционному уголовному законодательству, которое предусматривало под таким названием ответственность за ряд церковных преступлений. Учитывая сферу совершения анализируемого преступления, оно может быть обозначено как «**Похоронное святотатство**».

Очевидно, что современный законодатель недооценивает общественную опасность основного состава похоронного святотатства по сравнению с УК РСФСР 1960 г., где за аналогичное деяние ст. 229 предусматривала наказание вплоть до трех лет лишения свободы. Поэтому нака-

зание в виде лишения свободы на срок до двух лет, которое предлагается закрепить в качестве максимального предела санкции в основном составе преступления, носящего альтернативный характер, по мнению автора, будет адекватной мерой уголовно-правового воздействия в случае максимального объема обвинения в рамках диспозиции ч. 1 ст. 244 УК РФ.

К сожалению, на сегодняшний день российское уголовное законодательство не предусматривает адекватной меры ответственности организаторов и участников преступных сообществ, действующих в сфере незаконного посмертного донорства. Их действия квалифицируются по п. «а» ч. 2 ст. 244 УК РФ и не могут быть квалифицированы по ст. 210 УК РФ (Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)), которая обычно применяется в подобных случаях по совокупности преступлений.

К числу субъективных признаков преступного сообщества, как об этом сказано в ч. 4 ст. 35 УК РФ в редакции Федерального закона от 3 ноября 2009 г. № 245-ФЗ⁹, относится конечная цель его деятельности – получение прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды, а также промежуточная цель-средство – совместное совершение одного или нескольких тяжких либо особо тяжких преступлений. Последний признак также закреплен в диспозиции ч. 1 ст. 210 УК РФ.

Без сомнения, конечная цель существования преступного сообщества (извлечение материальной выгоды) является характерным и очевидным признаком подавляющего большинства криминальных групп и объединений заготовителей и трансплантологов человеческих органов. Что же касается средства достижения этой цели (совершение как минимум одного тяжкого преступления), то данный признак исключен в деятельности «черных» заготовителей трупных трансплантатов по формальным основаниям, поскольку содеянное ими квалифицируется как преступление средней тяжести. Надругательство над телами умерших, совершенное при отягчающих обстоятельствах, в том числе в составе организованной группы, в соответствии с санкцией ч. 2 ст. 244 УК РФ, наказывается ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

В целях обеспечения адекватного уголовно-правового противодействия организованной преступности в сфере посмертного донорства законодателю достаточно принять простое и ма-

лозатратное решение – увеличить максимальный размер санкции в ч. 2 ст. 244 УК РФ (хотя бы на один год), с тем чтобы надругательство над телами умерших, совершенное организованной группой, в том числе в форме незаконного изъятия органов и (или) тканей у донора-трупа, перешло в разряд тяжких преступлений. Тем самым по такого рода делам будет обеспечен надлежащий уровень уголовно-правовой репрессии ввиду возможности применения действительно суровой ст. 210 УК РФ. Однако более предпочтительным является другое решение – введение в УК РФ отдельной уголовно-правовой нормы, предусматривающей самостоятельную ответственность за незаконное посмертное донорство. Необходимость этого шага обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, нелегальная трансплантология, в том числе незаконное изъятие органов и тканей у человеческих трупов, является привлекательным криминальным сегментом для организованной преступности, весьма прибыльным преступным промыслом. Поэтому наличие отдельного уголовно-правового запрета этого вида преступной деятельности есть адекватная и необходимая мера уголовно-правовой борьбы с организованной преступностью в сфере незаконного посмертного донорства.

Во-вторых, диспозиция ч. 1 ст. 244 УК РФ носит простой характер, ввиду чего нет уверенности в том, что у представителей правоприменительной практики сложился устойчивый стереотип квалификации незаконного посмертного донорства как надругательства над телами умерших по ст. 244 УК РФ. Немногочисленность случаев этого посягательства, ставших известными правоохранительным органам, а также масса условностей, установленных позитивным законодательством о трансплантации органов и тканей человека, которые необходимо принимать во внимание при уголовно-правовой оценке, препятствуют формированию отмеченного стереотипа. «В большинстве случаев удачно реализованный в УК РФ абстрактный способ изложения уголовно-правовых запретов скрывает достаточный репрессивный потенциал, обеспечивающий гибкое уголовно-правовое реагирование на различные формы общественно опасного поведения. К сожалению, этот потенциал остается часто невидим для правоприменителя, ориентированного на казуистичное, местами шаблонное восприятие уголовно-правовых велений, инструктивное применение уголовного законодательства»¹⁰. Учитывая эту правоприменительную тенденцию современной уголовно-правовой политики России, конструирование уголовно-правовой нормы, напрямую

запрещающей незаконное посмертное донорство, обяжет правоприменителя направить свое внимание на борьбу с этим видом преступных посягательств.

В числе объективных признаков самостоятельного основания уголовной ответственности за незаконное посмертное донорство следует предусмотреть совершение изъятия органов и (или) тканей человека у трупа, когда отсутствуют предусмотренные законом условия правомерности (основания) проведения данного вида операции. При формулировании субъективных признаков нового состава преступления целесообразно указать на умышленный характер данного преступления, а также подчеркнуть его цель – трансплантацию. Таким образом, предлагаемый состав преступления будет выступать в качестве специальной нормы по отношению к ст. 244 УК РФ, предусматривающей ответственность за все иные случаи надругательства над телами умерших.

¹ URL: <http://www.rg.ru/2006/09/26/estoniya-pamatniki-anons.html> (дата обращения: 15.11.2014); URL: <http://www.rg.ru/2006/03/24/mid-berlin-anons.html> (дата обращения: 15.11.2014); Анохин А. Разбой на погосте // Рос. газ. (Дальний Восток). 2006. 17 окт.; Полетаев В. Условные вандалы // Рос. газ. 2009. 22 мая.

² В Подмоскowie полицейские задержали вандала, устроившего костер на месте Вечного огня. URL: <http://www.mvd.ru/news/37219> (дата обращения: 12.11.2014).

³ Архив судебного участка № 221 Усть-Лабинского района Краснодарского края за 2012 г. Приговор в отношении Агафонова В.Е. по ч. 1 ст. 244 УК РФ.

⁴ Виноградов В.В. История слов. URL: <http://www.wordhist.ru/grobokopatel.html>

⁵ Рузанова Н. Докопались до суда // Рос. газ. 2011. 18 янв.

⁶ Исмагилов Р.А., Шарапов Р.Д. Похоронная культура как объект уголовно-правовой охраны: монография. – М.: Юрлитинформ, 2014.

⁷ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 3-е изд., стереотип. – М., 1996. С. 695.

⁸ Там же.

⁹ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 100 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 3 нояб. 2009 г. № 245-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 45, ст. 5263.

¹⁰ Исмагилов Р.А., Шарапов Р.Д. Указ. соч.



ЛИЛИЯ ГЕННАДЬЕВНА ЛИФАНОВА,

**кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры криминалистики**

Ставропольского филиала ФГКОУ ВПО «Краснодарский университет МВД России»

ТЕНДЕНЦИИ ГУМАНИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ

Дан краткий анализ изменений уголовно-процессуального законодательства России, направленных на гуманизацию норм права. Сделан акцент на совершенствовании процессуальных статусов потерпевшего от преступления и его представителя. Обозначены нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, которые нуждаются в совершенствовании в свете демократизации права.

Ключевые слова: уголовно-процессуальное законодательство, потерпевший от преступления, представитель потерпевшего, расследование преступления, прекращение уголовного преследования.

L.G. Lifanova, PhD (Law), Associate Professor, Professor, Sub-department of Forensic Science, Stavropol branch, Krasnodar University of the Russia MI; e-mail: laliy@mail.ru, tel.: 8 (8652) 39-10-69.

Tendencies of humanizing criminal procedure legislation of Russia.

The amendments in the Russia criminal procedure legislation aimed at humanizing rules of law are briefly analyzed. The perfection of the procedural status of the crime victim and his/her representative is stressed. Norms of the Criminal Procedural Code of the Russian Federation requiring perfection in view of democratization of law are defined.

Key words: criminal procedure legislation, crime victim, representative of the crime victim, crime investigation, termination of the criminal prosecution.

Перспективы гуманизации уголовно-процессуальной политики в Российской Федерации, намеченные постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР», реализуются принятием нового УПК РФ, посредством внесения в него изменений, появлением новых институтов, направленных на обеспечение прав человека и гражданина, предоставления новых юридических гарантий.

Произошло смещение приоритетов в значении уголовно-процессуального права: на первый план поставлена защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления. Однако надо заметить, что реального механизма, обеспечивающего успешное функционирование гуманистических ценностей в уголовном судопроизводстве, направленных как на уважение, соблюдение и защиту прав и законных интересов участников уголовного процесса, так и на решение задач уголовного судопроизводства цивилизованными средствами, по определенным моментам до сих пор не выработано.

Позволим себе в первую очередь проследить законодательные изменения, касающиеся процессуального статуса потерпевшего.

В юридической литературе неоднократно подчеркивалась ненадлежащая регламентация прав потерпевшего. Закрепленные в Конституции РФ демократические основы, гарантирующие потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба, в УПК РФ отражались недостаточно. В частности, до недавнего времени в Законе отсутствовало указание на своевременность принятия решения о признании лица потерпевшим. Это влекло нарушение процессуальных прав лица, в отношении которого совершено преступление и которое обратилось с заявлением в правоохранительные органы с просьбой о защите своих прав. Не имея никакого процессуального статуса, гражданин фактически был лишен реальной возможности знать о мотивировке принятых по его заявлению должностными лицами решений и аргументированно их обжаловать. Данный недостаток был исправлен Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве», в соответствии с которым решение о признании потерпевшим должно приниматься незамедли-

тельно – с момента возбуждения уголовного дела либо сразу после получения данных о лице, которому преступлением причинен вред, если на момент возбуждения уголовного дела такие сведения отсутствовали.

Этот же Закон расширил права потерпевшего от преступления, предоставив ему возможность получать копии постановлений о возбуждении уголовного дела, о признании его потерпевшим, об отказе в избрании в отношении обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу, о прекращении уголовного дела, о приостановлении производства по уголовному делу, о направлении уголовного дела по подсудности, о назначении предварительного слушания, судебного заседания, получать копии приговора суда первой инстанции, решений судов апелляционной и кассационной инстанций (п. 13 ч. 2 ст. 42 УПК РФ). Такие изменения являются безусловным свидетельством демократизации статуса потерпевшего. Однако почему-то в перечень процессуальных документов, копии которых теперь потерпевший вправе получать, не включено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Часть 2 ст. 145 УПК РФ по-прежнему предусматривает только обязанность для следователя (дознателя) уведомить заявителя о принятом решении и разъяснить право и порядок обжалования. Однако, не имея на руках документа, в котором отражены мотивы отказа в возбуждении уголовного дела, обжаловать его достаточно проблематично. Статья 42 УПК РФ предусматривает, что потерпевший по ходатайству вправе получать копии иных процессуальных документов, затрагивающих его интересы, помимо тех, которые были нами обозначены ранее, но должностное лицо, к которому обращается заявитель, может возразить, что предусмотренное ст. 42 УПК РФ право распространяется на потерпевших, а заявитель таковым не является, следовательно, ст. 42 УПК РФ свое действие на него не распространяет.

Опыт практической деятельности и изучение материалов следственной практики позволяют говорить, что следователь (дознатель) нередко, помимо уведомления об отказе в возбуждении уголовного дела, направляет заявителю и копию постановления, отражающего данное решение, предотвращая тем самым последствия критикуемого нами пробела законодательства. В то же время происходит это не всегда. Поэтому представляется правильным в целях исключения нарушения конституционного права гражданина на доступ к правосудию закрепить в ст. 145 УПК РФ правило обязательного предоставления заявителю копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Нельзя не коснуться проблемы возмещения вреда потерпевшему. Конституция РФ декларирует государственную гарантию компенсации причиненного ущерба от преступления. На деле такие гарантии отсутствуют. Практика свидетельствует о том, что из присужденных сумм ущерба реально взыскивается не более одной трети¹. Причем чаще всего это добровольное возмещение, являющееся следствием раскаяния либо стремлением избежать уголовного наказания, если существует вероятность прекращения уголовного преследования за примирением сторон либо в связи с деятельным раскаянием. Реального механизма взыскания гражданского иска, даже когда виновное лицо установлено, к сожалению, не существует. А уж тем более описанная конституционная гарантия не выполняется, если лицо, совершившее преступление, остается неустановленным.

Представляется уместным в связи с этим отметить правовую позицию, закрепленную в ч. 3 ст. 127 УПК Украины, согласно которой «Ущерб, причиненный пострадавшему в результате уголовного правонарушения, компенсируется ему за счет Государственного бюджета Украины в случаях и в порядке, предусмотренных законом». Похожие нормы содержатся в УПК Казахстана (ч. 7 ст. 75), УПК Кыргызстана (п. 20 ст. 50), УПК Узбекистана (п. 5 ст. 211).

Продолжая анализ тенденций гуманизации процессуального статуса потерпевшего, следует остановиться на следующем моменте.

С марта 2013 г. в законе закреплено право лица, в отношении которого проводится доследственная проверка, пользоваться услугами адвоката. Если раньше право иметь защитника имели только подозреваемый и обвиняемый, которые появлялись после возбуждения уголовного дела, то сейчас такая возможность есть у гражданина, который еще не наделен никаким процессуальным статусом, однако подразумевается, что действия следователя или органа дознания, осуществляющих проверку сообщения о преступлении, могут ограничить его конституционные права.

Заявитель таким правом не наделен.

Уголовно-процессуальный закон предусматривает возможность подозреваемому и обвиняемому иметь защитника, услуги которого компенсируются за счет средств федерального бюджета (ч. 5 ст. 50 УПК РФ). Право пользоваться квалифицированной юридической помощью есть и у потерпевшего, оно закреплено в п. 8 ч. 2 ст. 42 УПК РФ. Однако приглашать представителя, в качестве которого допускаются адвокаты, он должен самостоятельно, равно как и оплачи-

вать его труд. Такое процессуальное неравенство в правах между обвиняемым (подозреваемым) и потерпевшим отчасти разрешилось путем дополнения ст. 45 УПК РФ частью 2.1, согласно которой «По ходатайству законного представителя несовершеннолетнего потерпевшего, не достигшего возраста шестнадцати лет, в отношении которого совершено преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, участие адвоката в качестве представителя такого потерпевшего обеспечивается дознавателем, следователем или судом. В этом случае расходы на оплату труда адвоката компенсируются за счет средств федерального бюджета».

Нам представляется необходимым предусмотреть право потерпевшего вне зависимости от тяжести и вида совершенного в отношении него преступления пользоваться услугами квалифицированного юриста, услуги которого компенсировались бы из федерального бюджета в случае, если потерпевший не может покрыть эти расходы самостоятельно. Кроме лиц, имеющих процессуальный статус адвоката, в качестве представителей потерпевшего могли бы выступить иные лица, обладающие достаточными юридическими знаниями и стажем работы по юридическому профилю. В первую очередь – вузовские преподаватели дисциплин уголовно-правовой специализации. Действующая редакция ст. 45 УПК РФ допускает участие иных лиц в качестве представителей потерпевшего, однако неудачность ее формулировки исключает ясность понимания: иное лицо может участвовать вместе с адвокатом или вместо него?

Таким образом, очевидно, что права потерпевшего как субъекта уголовного судопроизводства России, и тем более механизм реализации этих прав, по-прежнему нуждаются в демократизации. Потерпевший от преступления должен быть наделен правом требовать возмещения причиненного преступлением вреда от виновных либо ответственных за действия виновных лиц любыми средствами и способами, не противоречащими закону, действуя в соответствии с которым потерпевший мог бы защищать в процессе свои законные интересы – восстановить свое имущественное положение, добиться морального удовлетворения и соответствующей компенсации, получить необходимые средства, затраченные на восстановление здоровья, и т.д.

Говоря о демократизации уголовного процесса, нельзя не остановиться на отказе от участия понятых в абсолютном большинстве следственных действий. О нужности существования института понятых в научной юридической печати споры ведутся давно. С позиции А.В. Смир-

нова и К.Б. Калиновского: «Участие понятых является важной гарантией удостоверения объективности получаемых доказательств...»². Хотя нам представляется, что обязательность присутствия понятых при производстве следственных действий является в какой-то степени проявлением презумпции недоверия к следователю или дознавателю. С позиции законодателя получается, что только присутствие как минимум двух незаинтересованных в исходе дела людей может послужить гарантом правильности производства следственного действия лицом, производящим расследование. Правильным поэтому можно считать ограничение института понятых. Оставление в числе следственных действий, где понятые по-прежнему обязательны, только обыска (в том числе личного), опознания и выемки электронных носителей информации – безусловно, позитивный момент на пути совершенствования уголовно-процессуального закона.

Гуманизация уголовной политики в сфере экономических отношений выразилась появлением в УПК РФ ст. 28.1, предусматривающей прекращение уголовного преследования по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности. Норма предусматривает обязанность следователя, производящего расследование уголовных дел определенной категории, прекратить производство в отношении привлекаемого лица, которое возместило ущерб от преступления, а также уплатило обозначенные в законе суммы. Несмотря на новшество данной нормы, она, по сути, представляет собой разновидность деятельного раскаяния (ст. 28 УПК РФ). Известно, что признаками деятельного раскаяния являются добровольность, признание вины, раскаяние в содеянном, способствование раскрытию и расследованию преступления, возмещение причиненного ущерба либо иное заглаживание причиненного вреда.

Из перечисленных признаков для применения ст. 28.1 УПК РФ необходимо только последнее – возмещение до окончания предварительного следствия в полном объеме ущерба, причиненного преступлением, а также выплата определенных сумм, предусмотренных ст. 76.1 УК РФ.

Можно предположить, что признание факта совершения экономического преступления и описание способа его совершения может способствовать раскрытию уголовно наказуемого правонарушения. Однако, как представляется, говорить при этом о добровольности вряд ли уместно. Лицо, у которого желание уплатить налоги и возместить в полном объеме ущерб, причиненный преступлениями, перечисленными в

ст. 28.1 УПК РФ, возникает как альтернатива привлечению к уголовной ответственности, действует скорее, вынужденно, нежели добровольно. Свобода выбора поведения у него была до того, как правоохранительным органам стало известно о факте совершения им преступления, и данное лицо осознанно выбирало преступный путь совершения экономического преступления.

И еще очень важное различие применения ст. 28 УПК РФ (Прекращение уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием) и анализируемой нами ст. 28.1 УПК РФ.

В ч. 1 ст. 28 УПК РФ говорится о том, что суд, а также следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора вправе прекратить уголовное преследование в связи с деятельным раскаянием. То есть для принятия такого решения должностные лица руководствуются собственным усмотрением, основанном на объективных и субъективных факторах, установленных в процессе расследования уголовного дела.

Статья 28.1 УПК РФ из объективных условий предусматривает факты возмещения ущерба и совершение преступления впервые, а из субъективных – волеизъявление лица, привлекаемого к ответственности. Обозначенные нормы сконструированы таким образом, что обоснован вывод об императивности данного основания прекращения уголовного преследования.

Являясь проявлением демократизации уголовного процесса, законодательную формулировку ст. 28.1 удачной назвать нельзя. Представляется правильным отказаться от императива, а предусмотреть право должностных лиц прекратить уголовное преследование по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности, учитывая при этом поведение субъекта преступления, размер причиненного ущерба, возможность в определенные сроки возместить ущерб, способствовать раскрытию и расследованию преступления.

Проведя краткий анализ изменений уголовно-процессуального законодательства, нацеленных на совершенствование уголовно-процессуальной деятельности, следует сделать вывод, что не все изменения удачны и корректны. Деятельность по гуманизации уголовного процесса должна быть продолжена, с тем чтобы упростить достижение задач уголовного судопроизводства и при этом исключить возможность ограничения прав лиц, вовлеченных в сферу уголовно-процессуальных отношений.

¹ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 27 мая 2008 г. «Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений» // СПС КонсультантПлюс.

² Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. А.В. Смирнова. – СПб., 2003.



ЯНА АЛЕКСАНДРОВНА КЛИМОВА,
*начальник отдела по расследованию преступлений в сфере экономики
СУ Волгоградского ЛУ МВД России на транспорте,
адъюнкт кафедры уголовного процесса УНК по предварительному следствию в ОВД
ФГКОУ ВО «Волгоградская академия МВД России»*

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПРИ РЕШЕНИИ ВОПРОСА ОБ ОТКАЗЕ В ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Анализируется проблема эффективности осуществления прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела, полнота реализации его полномочий при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела. Подвергаются анализу различные точки зрения ученых-процессуалистов, свидетельствующие о значительной роли прокурора в режиме обеспечения прав человека при проверке законности на стадии возбуждения уголовного дела. Приводятся статистические данные, подтверждающие необходимость законодательного расширения полномочий прокурора на рассматриваемой стадии. Констатируется положительный опыт зарубежных стран по данному вопросу.

Ключевые слова: прокурор, полномочия, отказ в возбуждении уголовного дела, эффективность прокурорского надзора, принцип дискреционного уголовного преследования, альтернативные завершающие этапы, медиация, трансформация полномочий.

Y.A. Klimova, Office of Investigations of the Volgograd LA Transport Department of the Ministry of Interior of Russia, Chief of Department for investigation of economic crimes, Adjunct of the Department of Postgraduate Training of the Volgograd Academy; e-mail: musiss@rambler.ru, tel.: (8442) 90-35-01.

Effectiveness of implementation of the powers of prosecutors at the solution of the question of refusal in initiation of legal proceedings.

The problem of the effectiveness of the prosecutor's supervision at the stage of a criminal case, the completeness of the implementation of its powers in deciding not to institute criminal proceedings. The author are analyzed different points of view scientists protsessualistov indicating the significant role of the prosecutor in the mode of human rights when checking the legality at the stage of excitation of criminal case. Statistical data supporting the need for legislative empowerment prosecutor in the present step. Stated the positive experience of other countries on this issue.

Key words: the prosecutor, the powers, the refusal to initiate criminal proceedings, the effectiveness of public prosecutor's supervision, the principle of discretionary prosecution, an alternative final stages, mediation, transformation powers.

В соответствии со ст. 6 УПК РФ назначению уголовного судопроизводства в равной степени отвечают как уголовное преследование виновных, так и отказ от уголовного преследования невиновных. Из этого следует, что приоритетной задачей должностных лиц на досудебных стадиях является защита личности, которая должна быть ограждена от необоснованного вовлечения в уголовное судопроизводство. Справедливо привести здесь высказывание И.Б. Михайловской о том, что именно такая трактовка нормы статьи способствует пониманию правозащитной, гуманистической сущности уголовного процесса¹.

Существенным нарушением прав и свобод личности, гарантированных Конституцией РФ, является незаконное и необоснованное возбуж-

дение уголовного дела. Видный общественный деятель, русский юрист А.Ф. Кони считал, что уголовное преследование является слишком серьезной вещью, чтобы не вызывать самой тщательной обдуманности. Продолжая свою мысль, А.Ф. Кони подчеркивал, что причиненный человеку необоснованным уголовным преследованием нравственный и материальный вред не могут возместить ни последующее прекращение дела, ни даже оправдание судом².

Значительная роль в режиме обеспечения прав человека и в проверке законности принимаемых на стадии возбуждения уголовного дела решений принадлежит прокурору (основная цель надзора на этой стадии заключается в обеспечении возможности пресечения нарушения в

самом зародыше³). Это подтверждает и мнение В.Н. Махова о том, что в отечественном уголовном судопроизводстве на стадии возбуждения уголовного дела именно прокурорский надзор является наиболее традиционным способом обеспечения законности процессуальной деятельности⁴.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в ряде своих постановлений (от 14 января 2000 г. № 1-П, от 23 марта 1999 г. № 5-П, от 27 июня 2000 г. № 11-П и от 18 октября 2011 г. № 23-П), государство начинает публичное уголовное преследование актом возбуждения уголовного дела, которым, по мнению К.Б. Калиновского, создаются условия для производства принудительных процессуальных действий и обеспечения прав заинтересованных лиц⁵.

По нашему мнению, качество расследования напрямую зависит от качества и эффективности прокурорского надзора именно на первоначальной стадии досудебного производства. Считаем правильным присоединиться к мнению Э.Р. Арслановой, утверждающей, что расследование уголовного дела будет обречено на неудачу в случае допущения нарушений требований закона при возбуждении дела⁶. И даже дальнейший тщательный прокурорский надзор не в состоянии будет обеспечить режим законности деятельности органов расследования. Также В.Ф. Крюков отмечает, что получившие распространение нарушения закона при возбуждении уголовных дел непосредственно связаны с неэффективностью прокурорского надзора, осуществляемого на данной стадии производства по уголовному делу⁷.

Особенность заключается в том, что при решении вопроса о возбуждении уголовного дела предполагается одновременно рассматривать вопрос и о возможности отказа в его возбуждении. Поэтому проблема обеспечения эффективности реализации прокурорского надзора при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела остается особенно актуальной.

Важно отметить, что производство по уголовному делу может быть завершено по инициативе прокурора на любой из досудебных стадий. Мы считаем целесообразным решение прокурора об отказе в возбуждении уголовного дела на стадии возбуждения уголовного дела относить к особой разновидности завершающего этапа досудебного производства⁸. В свою очередь, действия и решения прокурора на завершающем этапе, по нашему мнению, относятся к самостоятельной части уголовного процесса – «буферному производству», являющемуся проме-

жуточным, связующим звеном между стадиями уголовного процесса. На наш взгляд, сущность «буферного производства» заключается в том, что оно обеспечивает уголовному делу движение не только вперед – на следующую стадию, но и позволяет возвращаться назад – на предыдущую стадию. По сути, действия и решения прокурора на рассматриваемой стадии досудебного производства являются не «железным занавесом», а своеобразным «буфером обмена», благодаря которому уголовно-процессуальные отношения могут развиваться «в обратную сторону», порождая новый правоприменительный цикл, призванный привести к иному разрешению задач соответствующей стадии. Именно эта особенность позволяет нам именовать указанный участок уголовно-процессуальной деятельности «буферным производством». В случае отмены прокурором решения о возбуждении уголовного дела уголовно-процессуальные отношения прекращаются, т.е. исключается переход уголовного дела в следующую стадию.

Исходя из логики исследования следует дать определение этапу проверки прокурором поступившего к нему постановления о возбуждении уголовного дела – это деятельность надзирающего прокурора, направленная на изучение содержания постановления о возбуждении уголовного дела с целью его проверки на соответствие требованиям УПК РФ и установления возможности дальнейшего уголовного преследования.

Следует отметить, что на эффективность деятельности по надзору за исполнением законов, обеспечение установленного порядка разрешения сообщений о преступлениях, проведения расследования, а также законности решений, принимаемых органами предварительного расследования, непосредственное влияние оказывают объем и характер полномочий прокурора. Как представляется, имеющихся на сегодняшний день полномочий явно недостаточно для осуществления эффективного надзора.

На необходимость повышения эффективности надзора на заседании коллегии прокуратуры, состоявшейся 24 марта 2015 г., указал Президент РФ Владимир Путин, заявивший, что в 2014 г. отменено около 2,5 млн незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела⁹.

Если самым распространенным способом ограничения доступа к правосудию остается практика незаконных отказов в возбуждении уголовного дела, то незаконные решения о возбуждении уголовного дела причиняют не только моральный вред необоснованно подвергшимся уголовному преследованию лицам, но и экономический вред государству, так как затраты на

производство по незаконно возбужденному уголовному делу ложатся существенным бременем на бюджет страны. Именно в таком аспекте (с точки зрения обеспечения частных и публичных интересов) следует рассматривать деятельность прокуроров при проверке законности возбуждения уголовных дел. Так, согласно данным статистики Генеральной прокуратуры РФ, отражающей основные результаты работы по надзору за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства в РФ, за период 2011–2014 гг. прокурорами было отменено значительное число незаконных или необоснованных постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела¹⁰.

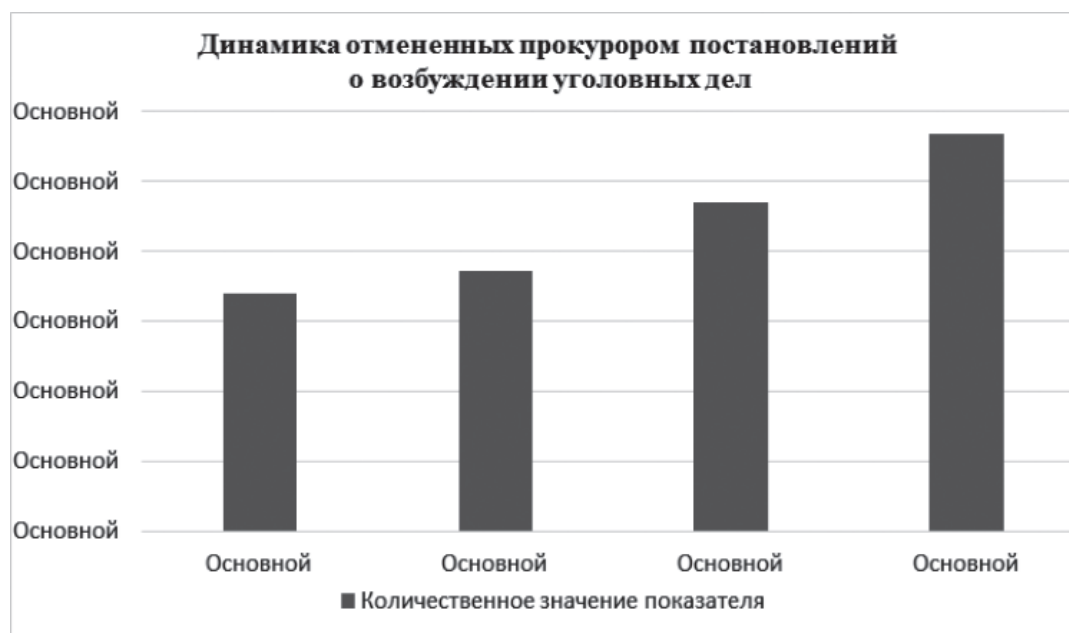
Несмотря на общую тенденцию снижения абсолютного показателя отмененных прокурором постановлений, при проверке с точки зрения корреляции с общим числом зарегистрированных сообщений о преступлениях видно, что количество отмененных постановлений о возбуждении уголовного дела в соотношении с числом зарегистрированных сообщений о преступлениях в период 2011–2014 гг., наоборот, возросло.

Таким образом, в целом наблюдается отрицательная тенденция увеличения количественного показателя, что свидетельствует о низком уровне проводимых доследственных проверок, об активизации упреждающего прокурорского контроля за качеством проведенных доследственных про-

Таблица

Статистические данные Генеральной прокуратуры РФ за период 2011–2014 гг.

Наименование показателя	2011 г.	2012 г.	% (+;-)	2013 г.	% (+;-)	2014 г.	% (+;-)
Зарегистрировано преступлений	2 404 800	2 302 168	-4,3	2 206 249	-4,2	2 166 399	-1,8
Отменено постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела	35 480	31 012	-12,6	23 498	-24,2	19 066	-18,9
Динамика отменных постановлений	67,8	74,2	+6,4	93,9	+19,7	113,7	+19,8



Динамика отмененных прокурором постановлений о возбуждении уголовных дел за период 2011–2014 гг.

верок. Увеличение данного показателя обеспечено за счет снижения эффективности внесенных мер реагирования, что отрицательно сказывается на уровне надзора.

Расширение полномочий прокурора на рассматриваемом завершающем этапе будет способствовать снижению этих показателей, так как позволит избежать преждевременного, недостаточно обоснованного начала предварительного расследования, напрасной траты времени и сил соответствующих органов государства; позволит редотвратить неоправданное вовлечение в производство по уголовному делу участников процесса, что будет оптимизировать реализацию правозащитной функции прокурора.

В современной экономической ситуации следует уделить особое внимание экономико-правовой категории «стоимость уголовного процесса», иными словами, это материальным затратам на производство по уголовному делу. Эффективность функционирования правоохранительной системы Российской Федерации должна также оцениваться с точки зрения соотношения достигаемых ею результатов с затратами на их реализацию. Исследовавшая этот вопрос И.Г. Смирнова развитие уголовного судопроизводства видит в возможности внедрения альтернативных методов разрешения уголовно-правовых конфликтов. Она поясняет, что такие методы напрямую связаны с понятием восстановительного правосудия, поэтому должны ориентироваться на ускорение процесса, упрощение производства, возмещение вреда потерпевшему. При этом не умаляется значение традиционной формальной реакции государства в виде возбуждения уголовного дела по всем преступлениям, но эта реакция, сведенная до необходимого минимума, должна выступать последним, крайним средством соответствующего реагирования¹¹.

В связи с этим еще более актуальным становится вопрос расширения полномочий прокурора при отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе целесообразным считаем законодательно закрепить принцип дискреционного уголовного преследования в качестве полномочия прокурора при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела. Это обусловливается пониманием того, что уголовное преследование является бременем как для обвиняемого, так и для общества, поэтому прокурор при рассмотрении конкретных материалов проверки должен определить, в чем заключаются общественные интересы в этом случае: в отказе от уголовного преследования или в передаче дела в суд. Успешная практика наделения дискреционными полномочиями по отказу в возбуждении уголовного

преследования прокуроров уже существует во многих зарубежных странах (ст. 37 УПК Республики Армения, ст. 39, 40 УПК Азербайджана, ст. 24 УПК Албании, ст. 28-31 УПК Республики Таджикистан; в конкретных случаях закон предусматривает дискреционность решения прокурора по отказу в возбуждении уголовного преследования. (Так происходит в Шотландии, Нидерландах, США, ФРГ).

Безусловно, отечественное законодательство и наше современное общество к подобному резкому расширению полномочий прокурора еще не готово по объективным и субъективным причинам, в том числе это чревато всплеском преступлений коррупционной направленности. Однако закрепление принципа дискреционности на нормативном уровне в отечественном уголовном процессе представляется интересным и перспективным, так как это позволит повысить оперативность и эффективность прокурорского надзора, укрепить законность в деятельности правоохранительных органов и тем самым создать дополнительные процессуальные гарантии обеспечения конституционных прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве.

Внедрение альтернативных методов разрешения уголовно-правовых споров, таких как медиация, является назревшей потребностью, не только экономически обоснованной, но и социально одобряемой новацией в уголовном судопроизводстве. В подтверждение этой позиции говорит и исследование И.Г. Смирновой, в ходе которого было установлено, что в среднем расходы, которые несет государство на производство по уголовному делу, в 10,62 раза превышают ущерб, причиненный потерпевшему совершенным преступлением¹².

Анализ международного опыта отказа прокурора от уголовного преследования при наличии совокупности указанных в законе обстоятельств по возмещению вреда и уплате штрафа, а также изучение ряда уголовных дел показывает, что во многих случаях не было необходимости осуществлять в полном объеме производство по делу. Так, чаще всего потерпевшему важно именно возмещение ему ущерба, причиненного преступлением, а вовсе не то, что преступник понесет наказание, поэтому часто на практике в суде такие дела прекращаются за примирением сторон. При этом государство уже понесло затраты на производство расследования по такому делу, а прокурор часто еще на стадии возбуждения уголовного дела видел отсутствие судебной перспективы и при наличии соответствующих полномочий мог бы обеспечить достижение социально-экономического эффекта еще на первоначальном этапе

производства, тем самым создав условия реализации принципа разумной процессуальной экономии.

Так, мировым судьей судебного участка № 2 Ленинского судебного района г. Нижний Тагил Свердловской области 28 января 2015 г. было рассмотрено уголовное дело в отношении гр. Наточева по обвинению в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 158 УК РФ, при следующих обстоятельствах: 25 ноября 2014 г. в вечернее время (точное время в ходе следствия не установлено) Наточев находился в квартире в г. Н. Тагиле, принадлежащей потерпевшему, где совместно с потерпевшим на кухне распивал спиртные напитки. Находясь в состоянии алкогольного опьянения, потерпевший уснул в комнате своей квартиры. Наточев похитил с холодильника, расположенного на кухне, принадлежащий потерпевшему сотовый телефон «Нокиа 107», причинив последнему **материальный ущерб на общую сумму 1 190 руб.** С похищенным сотовым телефоном Наточев с места преступления скрылся, распорядившись похищенным по своему усмотрению. От потерпевшего в судебном заседании поступило заявление о прекращении уголовного дела в связи с примирением, так как материальный ущерб от преступления ему возмещен в полном объеме, Наточев принес ему свои извинения, что является достаточной компенсацией причиненного ему вреда, он простил подсудимого, не желает его привлекать к уголовной ответственности. Подсудимый Наточев также просил прекратить в отношении него дело в связи с примирением с потерпевшим. Он полностью признал вину, в содеянном раскался. Рассмотрев дело, суд постановил прекратить уголовное преследование и уголовное дело в отношении Наточева по обвинению в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 158 УК РФ, в связи с примирением сторон на основании ст. 25 УПК РФ. Процессуальные издержки по делу – суммы, выплаченные адвокату за оказание юридической помощи в размере **1 897,50 руб.**, суд постановил **возместить за счет средств федерального бюджета**¹³.

Из приведенного примера судебной практики следует, что размер процессуальных издержек превосходит ущерб, причиненный преступлением (это еще без учета затрат на досудебное производство), а из обстоятельств дела прокурор мог спрогнозировать желание примириться еще на стадии возбуждения уголовного дела. Поэтому, на наш взгляд, необходимо закрепить альтернативные имеющимся в законодательстве способы завершения досудебного производства, основанные на методах внесудебного разреше-

ния уголовно-правовых споров, такие как медиация, в целях развития восстановительного правосудия и закрепить соответствующие полномочия прокурора. При этом необходимо отметить, что медиация ни в коей мере не является попустительством со стороны государства в отношении преступника и введение института медиации не будет способствовать нарушению прав участников процесса. Напротив, медиация – это успешно применяемое международное правовое средство, воплощающее принцип персонализации ответственности, направленное на ускоренное удовлетворение интересов потерпевших и нивелирование последствий преступления, выступающее в качестве превентивной меры. При этом именно прокурора необходимо наделить полномочиями по проведению медиации по уголовным делам, что позволит создать не противоречащую закону практику ее применения, а также укрепить авторитет самой процедуры, сделать ее понятной и доступной обществу. Безусловно, нужно ввести определенные условия, обстоятельства, при наличии которых возможно применение процедуры медиации, например, такие, как преступление совершено впервые; преступление относится к категории небольшой или средней тяжести; предусмотренное по нему наказание не превышает 5 лет лишения свободы; виновный полностью возместил потерпевшему причиненный ущерб; виновный уплатил штраф в доход государства; достигнуто согласие сторон на применение процедуры и т.д.

В пользу нашей точки зрения можно привести данные статистики фактических затрат бюджета на статью «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», согласно которым на правоохранительную деятельность, в том числе и на производство по уголовным делам, было израсходовано: в 2011 г. – 1 259,8 млрд руб., в 2012 г. – 1 843,0 млрд руб., в 2013 г. – 2 061,6 млрд руб., в 2014 г. – 2 086,2 млрд руб.¹⁴ Ежегодное увеличение затрат наглядно демонстрирует необходимость внедрения в уголовное судопроизводство принципа разумной процессуальной экономии, введения альтернативных имеющимся в законодательстве процедур разрешения правовых конфликтов и закрепления соответствующих полномочий прокурора.

Таким образом, необходимость трансформации полномочий прокурора с целью их эффективной реализации на завершающем этапе, оканчивающемся принятием решения об отказе в возбуждении уголовного дела, не вызывает сомнений. Ведь в сфере уголовного судопроизводства, где на основании закона допускается применение наиболее существенных ограниче-

ний прав и свобод граждан, прокурорский надзор должен быть реальным, а не декларативным инструментом утверждения законности. Поэтому считаем целесообразным расширить полномочия прокурора путем введения принципа дискреционности при решении вопроса о целесообразности возбуждения уголовного дела.

¹ Михайловская И.Б. // Права личности – новый приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Рос. юстиция. 2002. № 7. С. 2.

² Кони А.Ф. Приемы и задачи прокуратуры: собр. соч.: В 8 т. / под общ. ред. В.Г. Базанова, Л.Н. Смирнова, К.И. Чуковского. – М.: Юрид. лит., 1967. Т. 4. С. 171.

³ Багаутдинов Ф. Возбуждение уголовного дела по УПК РФ // Законность. 2002. № 7. С. 29.

⁴ Махов В.Н. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы: сб. науч. тр. – М., 1997. С. 165.

⁵ Калиновский К.Б. Всегда ли следует возбуждать уголовное дело при обнаружении нового преступления или нового лица? // Рос. следователь. 2009. № 6; СПС КонсультантПлюс.

⁶ Арсланова Э.Р. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением закона в стадии возбуждения

уголовного дела // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: сб. статей. – Иркутск, 2006. С. 95.

⁷ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела: проблемы и решения // Адвокат. 2007. № 4; СПС КонсультантПлюс.

⁸ Климова Я.А. Завершающие этапы досудебного производства в уголовном процессе // Актуальные проблемы правовой науки: мат. международной науч.-практ. конференции. – Уфа, 2014. С. 18-19. 10 сент.

⁹ Информационный портал «РИА Новости». URL: <http://ria.ru/incidents/20150324/1054204020.html#ixzz3YgWxsrJc> (дата обращения: 19.05.2015).

¹⁰ Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 21.04.2015).

¹¹ Смирнова И. Г. Социальная ценность российского уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Томск, 2012. С. 34.

¹² Там же. С. 35.

¹³ Постановление мирового судьи судебного участка № 2 Ленинского судебного района города Нижний Тагил Свердловской области по уголовному делу № 1-14/2015 года в отношении Наточева от 28 января 2015 г. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-mirovogo-sudi-2-leninskogo-rajona-g-nizhnego-tagila-s/act-220445020/> (дата обращения: 30.06.2015).

¹⁴ Министерство финансов РФ. URL: <http://info.minfin.ru/fbrash.php> (дата обращения: 23.04.2015).



ОКСАНА АЛЕКСАНДРОВНА КОТЕЛЬНИКОВА,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного права и криминологии
Владивостокского филиала ФГКОУ ВПО
«Дальневосточный юридический институт МВД России»

СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

Региональное прогнозирование преступности является одним из основных методов предупреждения преступлений и имеет как теоретическое, так практическое значение. Прогнозирование позволяет получить наиболее точные данные о будущих количественных показателях преступности в регионе, а также выработать эффективную систему мер профилактики.

Ключевые слова: региональное прогнозирование преступности, задачи и этапы прогнозирования, программирование.

O.A. Kotelnikova, PhD (Law), Assistant professor, Department of Criminal Law and Criminology, Vladivostok branch of the Far East Institute of the Russian Interior Ministry legal; e-mail: 2672021@mail.ru, tel.: 8 (4234) 32-64-64.

Modern aspects of regional criminological prediction crime.

Regional forecasting crime is one of the main methods of prevention of crime and has not only theoretical but also practical importance. Forecasting allows you to get the most accurate quantitative indicators of the future state of crime in the region, and to develop an effective system of prevention.

Key words: regional criminological prediction, tasks, stages prediction, programming.

Совершенствование борьбы с преступностью признается одним из приоритетных направлений в современных криминологических исследованиях. К фундаментальным основам организации эффективного противодействия преступности относится криминологический прогноз ее будущего состояния. Особенно важным и необходимым является предвидение будущего состояния преступности в отдельно взятом регионе.

Региональное прогнозирование преследует основную цель – выявление наиболее вероятных тенденций и закономерностей развития преступности в регионе, поиск наиболее эффективных способов воздействия на данные тенденции в позитивном направлении.

Однако, несмотря на общепризнанное теоретическое значение прогнозирования преступности, в том числе и регионального, в настоящее время ему уделяется недостаточное внимание. Так, за последние годы прогнозу региональной преступности посвящены лишь единичные работы. Кроме того, и в практической деятельности ОВД прогнозирование проводится фрагмен-

тарно и в большей степени формально. Однако, как показывает мировая практика, подобное отношение к прогностической деятельности неизбежно приводит к снижению эффективности борьбы с преступностью, а следовательно, росту числа преступлений¹. Данные обстоятельства подтверждаются тем, что за последние пять лет количество преступлений, совершенных на территории одного из крупнейших регионов России – ДФО, выросло почти в 1,5 раза.

На основании вышесказанного становится очевидной необходимость возобновления теоретических разработок в области регионального прогнозирования преступности².

Прогностическая деятельность – это повторяющийся, непрерывный процесс научного предвидения, который объективно зависит от развития общественных явлений. Из этого следует, что научно обоснованное региональное прогнозирование преступности только тогда оправдывает свое криминологическое назначение, когда оно будет процессом творческим и постоянным, а его результатом будет являться прогноз – итоговый вывод.

Для получения выводов прогностического характера необходимо поставить ряд промежуточных перечисленных ниже задач, решение которых и составляет содержание процесса регионального прогнозирования.

1. Расчет основных показателей преступности, характерных для данного региона. При этом необходимо определить важнейшие тенденции преступности, развитие которых следует стимулировать (в случае, если они позитивны), либо пресечь (если они носят негативный характер), т.е. оказать управленческое воздействие на состояние преступности.

2. Оценка криминогенной обстановки в регионе на прогнозируемый период, а именно установление региональных особенностей ее криминализации, которые будут определять указанные тенденции в динамике.

3. Отыскание способов и средств, с помощью которых можно оказать позитивное воздействие на преступность.

4. Формирование нормативного прогноза, т.е. выведение основных характеристик преступности, которые должны отражать результат управленческого воздействия со стороны правоохранительных органов.

Кроме выделенных задач, современный процесс прогнозирования преступности должен включать иерархично расположенные три основных этапа (фазы), которые, по сути, им соответствуют, а именно:

1) фазу первичного прогнозирования. На этой фазе решаются две первые из выделенных задач. Во-первых, необходимо установить, каким будет состояние преступности в регионе в ближайший год, если закономерности ее изменения в течение прогнозируемого периода останутся стабильными. Во-вторых, указываются детерминанты, определяющие эти тенденции;

2) фазу вторичного прогнозирования (коррекции). Данный этап предполагает определение тех мероприятий, которые способны позитивно воздействовать на будущее состояние преступности;

3) фазу коррекции первичного прогноза (нормативного прогнозирования). Данный этап позволяет определить условия, при которых применение профилактических мероприятий будет наиболее результативным, а следовательно, эффективным. При этом необходимо отметить, что поставленная цель может быть достигнута только на основе ранее проведенного прогноза, после чего определяются пути возможного изменения преступности с учетом предусмотренных мероприятий.

Таким образом, выделенные нами этапы базируются:

на основе анализа криминогенной обстановки в регионе;

предсказании будущего состояния преступности в регионе в целом и ее отдельных элементов;

разработке и планировании мероприятий по их предупреждению;

практической реализации запланированной работы и анализе полученных результатов.

В криминологии считается, что региональное прогнозирование как преступности в целом, так и ее отдельных элементов наиболее реально осуществимо. Кроме того, оно определяет стратегию противодействия преступности в рамках конкретного региона³. Из этого следует, что наличествующие региональные особенности состояния (структуры, уровня и динамики) преступности указывают на необходимость ее регионального предвидения как значимого элемента прогнозирования преступности в целом. Полученный при этом результат прогнозирования – прогноз обладает вероятностным предсказанием не только тенденций и закономерностей изменения преступности в регионе, но и конкретных вариантов ее ближайшего будущего состояния. Кроме того, он позволяет осуществлять упреждающие антикриминогенные действия, формировать комплекс общесоциальных и специально-предупредительных мер, определять объем и задачи субъектов противодействия преступности.

Региональное прогнозирование преступности дает возможность видеть ее изменение с учетом комплекса детерминант во всех сферах общественных отношений (социальной, экономической, политической и др.).

Исходя из этого отметим, что основными элементами системы регионального прогнозирования являются:

геополитические особенности региона; экономические, социальные, миграционные и иные процессы, оказывающие влияние на преступность в регионе;

структура, уровень и динамика преступности;

система мер профилактики преступности.

Следует отметить, что состояние региональной преступности, которая является частью общероссийской, обусловлено уровнем развития самого региона. Это означает, что первый этап прогностической деятельности – это анализ факторов, определяющих особенности преступности на данной территории.

Исходя из вышесказанного прогнозирование преступности должно начинаться с оценки социально-экономических показателей в регионе,

и в частности с изучения уровня, качества и образа жизни населения, а также анализа криминогенной обстановки. К данным показателям можно отнести: денежный доход на душу населения; уровень безработицы; обеспеченность жильем и товарами; состояние медицинского обслуживания; развитость сферы услуг; степень удовлетворенности культурных запросов населения и др.

Кроме того, большое значение имеют социально-психологические, национально-этнические и культурно-исторические процессы в регионе. Таким образом, изучение преступности во взаимосвязи с социальной средой, экономическими, экологическими, социальными, национальными и политическими факторами дает возможность выявления и прогнозирования особенностей ее динамики в регионе.

Вместе с тем региональный прогноз должен строиться с учетом степени точности количественно-качественных источников информации и оценки тенденций преступности и социальных процессов к началу, середине и окончанию расчетного периода. При этом задача получения абсолютно точных количественных показателей не ставится. Прогнозируются, прежде всего, качественные характеристики преступности и отдельные ее элементы (как в целом, так и по видам); распространенность комплексов явлений, процессов, обстоятельств, продуцирующих региональную преступность и представляющих объекты воздействия со стороны субъектов профилактики; последствия преступности; результаты предупредительной деятельности в отдельно взятом регионе.

Исходя из этого региональный прогноз, во-первых, является вероятностным и многовариантным, сопряженным с ресурсным обеспечением предупреждения преступности и с темпами решения общесоциальных задач; во-вторых, способным к саморазрушению (самоопровержению), если прогнозируемым негативным тенденциям преступности «противостоят» общесоциальные и специально-криминологические мероприятия соответствующего масштаба и интенсивности.

Как утверждает Ю.Д. Блувштейн, прогноз преступности тем полезнее, чем больше он способствует тому, чтобы быть опровергнутым⁴. То есть при прогнозировании преступности предсказываются такие явления и процессы, которые желательно не допустить с помощью соответствующих мер профилактики. При этом успех любой деятельности во многом определяется надежностью прогноза будущих событий, с которыми она связана. Прогностические выводы дают

возможность заблаговременно подготовиться к этим событиям, рационально распределить силы и средства, принять оптимальное решение, спланировать деятельность и в конечном счете обеспечить выполнение поставленных задач. Именно поэтому прогнозирование предполагает не реактивную, а перспективную активную деятельность, которая может обеспечить не пассивно-оборонительные, а наступательные позиции в борьбе с преступностью.

Необходимость современной научной разработки регионального прогнозирования обусловлена потребностью правоохранительных органов в предвидении будущего состояния преступности в целях ее предупреждения. Основа прогнозирования состоит в выявлении закономерностей, характерных для данной области общественных явлений⁵. Таким образом, чем глубже будут изучены закономерности развития общественных явлений и процессов в регионе, тем больше появляется возможностей для предвидения их изменений. В свою очередь, выявление самих закономерностей необходимо для разработки эффективных мер профилактики преступности и перспективного их планирования. Следовательно, региональное прогнозирование позволяет получить наиболее точные данные о количестве возможных преступлений в регионе, о детальной характеристике предполагаемой совокупности преступных деяний.

Современные региональные криминологические исследования представлены сравнительными познаниями состояния преступности в различных административно-территориальных образованиях (областях, краях); сравнительным изучением городской и сельской преступности; изучением преступности в районах, близких по геополитическому положению, истории, демографическому и социальному составу и образу жизни населения, и т.д.⁶

Прогнозирование преступности лишь позволяет свести к минимуму неопределенности потенциальных явлений, представляя предполагаемое будущее как несколько объективно возможных вариантов развития, так как оно всегда вероятно и многовариантно.

При этом особенностью, например, неблагоприятного прогнозирования преступности является то, что предсказывается наихудшее ее состояние (рост), а следовательно, требуется недопущение наступления предполагаемых нежелательных тенденций путем принятия эффективных мер профилактики. Вероятностная достоверность прогностических выводов о возможном негативном состоянии преступности, позволившая своевременно разработать необходимые

меры по ее предупреждению, предотвращению или пресечению, выступает целью и результатом прогнозирования.

Представляется, что комплексная система профилактики преступности – это взаимосвязанные и взаимообусловленные меры, с помощью которых обеспечивается достижение поставленных комплексных задач, единство предупредительной и организаторской деятельности. При этом комплексный характер реализации мер борьбы с преступностью достигается через более сложный самостоятельный метод профилактики – программирование, научным фундаментом которого и является прогнозирование.

Прогноз преступности должен быть основой формирования плана. Именно вероятностные показатели преступности определяют его содержание, т.е. комплекс тех мер (социальных, экономических, идеологических, технических, правовых), которые будут оказывать позитивное воздействие на состояние региональной преступности. Кроме того, результаты прогнозирования позволяют рационально, а значит, эффективно и целенаправленно использовать силы и средства субъектов профилактики в отдельном регионе. Следовательно, криминологическое прогнозирование имеет существенное значение для организации системы предупреждения преступности в регионе.

Таким образом, возобновление исследова-

ний в области регионального прогнозирования преступности имеет как теоретическое, так и прикладное (практическое) значение. Прогнозирование преступности позволяет не только определить оптимальный вариант научно обоснованной стратегии и систему эффективных мер профилактики в деятельности правоохранительных органов, но и служит основой планирования всей организации борьбы с преступностью.

¹ Крутер М. Зарубежный опыт и российские реалии профилактики молодежной преступности // Закон: интернет-журнал ассоциации юристов Приморья. URL: <http://law.vl.ru>. (дата обращения: 05.04.2015).

² Котельникова О.А. Уличная преступность: понятие, признаки и классификация // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2014. № 1 (26). С. 32-39.

³ Криминология / под ред. В.Н. Бурлакова, Н.М. Кропачева. – СПб., 2006.

⁴ Блувштейн Ю.Д. Значение изучения территориальных различий преступности для криминологической теории // Изучение территориальных различий преступности. – Вильнюс, 1982.

⁵ Абызов К.Р. Криминологическое прогнозирование и предупреждение региональной преступности. – Барнаул: Барнаул. юрид. ин-т МВД России, 2005; Булдыгина О.С. Особенности криминологического прогнозирования // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2009. № 2. С. 97-100.

⁶ Иринчеев В.В., Никитин Д.Н. Особенности прогнозирования состояния и структуры региональной преступности на базе математических моделей с применением статистического анализа данных // Вестник Владимирского юридического института. 2007. № 3. С. 150-153.



ЮЛИЯ АЛЬТАФОВНА ЗАПАДНОВА,
старший инспектор ОВОИВиОМСУ УОООП
ГУ МВД России по Свердловской области,
адъюнкт кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права
ФГКОУ ВПО «Уральский юридический институт МВД России»

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШАЕМЫЕ ПРОТИВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Рассматриваются тенденции развития отечественного законодательства об ответственности за преступления, совершаемые против несовершеннолетних, а также пути дальнейшего совершенствования уголовно-правовых норм в данной сфере.

Ключевые слова: преступления против несовершеннолетних, совершенствование законодательства, генезис, общественные отношения в области прав несовершеннолетних.

J.A. Zapadnova, Senior Inspector, Chief Police Agency of Sverdlovsk Region, Post-Graduate, Sub-department of Criminology and Penal Law, Urals Law Institute of the Russia Ministry of the Interior; e-mail: Kap-zapad@yandex.ru, tel.: 8-952-725-11-99.

The history of developing the legislation on the responsibility for crimes committed against juveniles.

Tendencies of developing the national legislation on the responsibility for crimes committed against juveniles, and also ways of the further perfecting criminal legal norms in the given sphere are examined.

Key words: crimes committed against juveniles, perfecting the legislation, genesis, social relations in the sphere of juveniles' rights.

В настоящее время предупреждение преступлений занимает одну из ведущих позиций в системе основополагающих целей уголовной политики Российского государства. При этом серьезную обеспокоенность вызывают преступления, совершаемые против несовершеннолетних. Так, по итогам 2014 г. на территории России зарегистрировано 4 490 преступлений, совершенных против несовершеннолетних, в том числе: 1 668 фактов вовлечения несовершеннолетних в преступную деятельность (ст. 150 УК РФ), 246 случаев вовлечения детей в совершение антиобщественных действий (ст. 151 УК РФ), 405 случаев продажи алкогольной продукции несовершеннолетним, попадающих под состав преступления (ст. 151.1 УК РФ), и 2 171 факт жестокого обращения с детьми, связанного с невыполнением обязанности по воспитанию несовершеннолетнего (ст. 156 УК РФ)¹.

Преступления против несовершеннолетних относятся к числу наиболее опасных социальных явлений, так как затрагивают конституционные права и свободы детей и подростков, а также могут повлиять на дальнейшие нарушения физического и психического здоровья несовершеннолетних.

Актуальность проблемы профилактики прес-

туплений против несовершеннолетних заключается в необходимости рассмотрения исторических процессов развития законодательства, охраняющего права и свободы несовершеннолетних, а также анализа целесообразности заимствования исторического опыта и включения его в действующее законодательство. Для понимания современного состояния законодательства и тенденций дальнейшего развития последнего нужно знать его историю. Достаточно уместной является позиция С.А. Федоренко относительно того, что знание способов решения проблем в прошлом способно подсказать пути преодоления наших современных трудностей или, возможно, удержать от принятия неверных решений, повторяющих ошибки, совершенные в прошлом².

Историческим аспектам развития законодательства об ответственности за преступления, совершаемые против несовершеннолетних, в рамках диссертационных исследований посвятили изучение следующие авторы: В.Б. Александров, В.Л. Андреев, М.Г. Аутлев, Д.В. Бельцов, А.А. Гордейчик, Ю.В. Николаева, К.Н. Почивалова, Ю.Е. Пудовочкин, Е.Е. Пухтий, А.А. Строков и др.

В настоящее время прогресс в технической, социальной и экономической сферах общества

зачастую способствует использованию сети Интернет для распространения призывов к экстремистской и террористической деятельности с возможной вербовкой в националистические отряды, информирования населения о способах изготовления взрывчатых веществ и взрывных устройств, продажи легкодоступных традиционных алкогольных и различных наркотических средств, проведения азартных игр на деньги и т.д. Общество динамично «шагнуло вперед», соответственно трансформировались старые соблазны, что повлекло законодательную неподконтрольность запрещенных или ограниченных к обороту веществ или предметов. Все это оказывает существенное влияние на общественные отношения в области прав несовершеннолетних, а именно отрицательно воздействует на нормальное физическое, нравственное и психическое развитие детей. Законодатель же порой не столь стремительно реагирует на осуществление должной охраны прав и законных интересов несовершеннолетних. Несмотря на значительное количество работ, посвященных преступлениям против несовершеннолетних, считаем необходимым рассмотреть изменения уголовного законодательства, касающегося преступлений против несовершеннолетних с учетом действующих норм права, а также выработку предложений по изменению действующей редакции главы 20 УК РФ в части преступлений против несовершеннолетних.

Теперь перейдем непосредственно к рассмотрению исторического аспекта статьи. По нашему мнению, следует ознакомиться с развитием отечественного законодательства начиная с X в., так как до этого регулирование вопросов, связанных с правами и интересами несовершеннолетних, осуществлялось в соответствии с обычаями и традициями³.

Так, А.А. Строков анализирует поучение Владимира Мономаха, которое состоит из свода обычаев и правил («При старых молчать, премудрых слушать, старейшим покоряться»), дошедших до нас в Лаврентьевской и Суздальской летописях⁴, а также подвергает критике позицию Н.М. Карамзина, описывающего следующий славянский обычай: «Всякая мать имела ... право умертвить новорожденную дочь, когда семейство было уже слишком многочисленно, но обязывалась хранить жизнь сына, рожденного служить Отечеству»⁵.

Затем постепенно нормы о посягательствах на интересы семьи и несовершеннолетних стали содержаться и в источниках церковного права. Церковный Устав князя Ярослава Владимировича (1015-1054 гг.), например, осуществлял охра-

ну прав несовершеннолетних и предусматривал ответственность за следующие правонарушения: «аще у отца и у матери дщи девкою детяти добудеть» – рождение внебрачного ребенка; «также и женка без своего мужа или при мужи дитяти добудеть, да погубить, или в свиньи ввержетъ, или утопить» – детоубийство незаконнорожденного ребенка, совершенное замужней женщиной; «аже девка не восхочетъ замуж, а отецъ и мати силою дадут, а что сътворитъ над собою, отецъ и мати митрополиту у вине, а исторь има платити; такожь и отрокъ» – насилие со стороны родителя при заключении брака их дочерью или сыном с последующим самоубийством⁶.

Источниками уголовного права Древней Руси также признавались: право договоров (X-XI вв.), Византийское церковное право (Кормчая книга) (XI-XII вв.), Русская правда (1054 г.), Великая Яса Чингисхана (1026 г.), при этом в них отсутствовали нормы об ответственности за деяния, посягающие на интересы несовершеннолетних.

На том этапе развития законодатель большее внимание уделил наследственному праву несовершеннолетних и защите их имущественных прав. Законодательство того времени не проявило должного интереса к охране прав и интересов несовершеннолетних в связи с тем, что регулированием указанных правоотношений занималась церковь. Несовершеннолетние полностью зависели от своих родителей, причем каждый родитель мог распорядиться жизнью ребенка по своему усмотрению. «Дети стояли на одной ступени с рабами и прислугой»⁷. Данный факт также подтверждается наличием в Своде этических правил и обычаев (Домострой XVI в.) информации о неограниченной власти родителей над своими детьми: «Казни сына своего от юности его ... и не ослабей бия младенца, аще бо жезлом биеша его, то не умрет, но здравее будет: ты бо бия его по телу, душу его избавляеши от смерти... Так не дай ему воли в юности, но пройдишь по ребрам его, пока он растет...»⁸.

Новгородская и Псковская судные грамоты (XV в.) также затрагивали интересы прав несовершеннолетних, в частности, предусматривалась ответственность за отцеубийство и братоубийство (ст. 97)⁹. Развитие отечественного законодательства к концу XV в. подтолкнуло законодателя к кодификации и систематизации многочисленных правовых актов. Так, в 1497 и 1550 гг. были составлены первые общерусские правовые своды – Судебник 1497 г. (великокняжеский) и Судебник 1550 г. (царский). Однако нормы об ответственности за деяния, посягающие на интересы несовершеннолетних, в судебныхниках не предусматривались. В 1529 г. в русских

землях Литовского государства был принят первый Статут Великого княжества Литовского, оказавший существенное влияние на развитие права и основанный на Русской правде и русском обычном праве. Статут признавал договоры о продаже детей в рабство из-за голода недействительными¹⁰. Указанной нормой законодатель пытался ограничить право продажи детей.

Уже в 1649 г. осуществлено объединение всех судебных книг приказов, царских указов, думских приговоров, решений земских соборов, литовского и византийского законодательства в единое Соборное Уложение. В рамках Уложения было предусмотрено три нормы, охраняющие интересы несовершеннолетних: убийство детей, убийство братьев и сестер, а также умышленное причинение смерти ребенку, рожденному вне брака. В отношении детей отец сохранял права главы: когда ребенок достигал 15-летнего возраста, он мог отдать его «в люди», «в услужение» или на работу. Отец имел право наказывать детей, но не сверх меры¹¹.

Интересным представляется соотношение наказаний в Соборном Уложении 1649 г. Так, за убийство родителями несовершеннолетнего ст. 3 главы XXII предусматривалось наказание в виде тюремного заключения на год, а за убийство детьми родителей (ст. 1 и 2) предписывалась смертная казнь («казнити смертью же безо всякия пощады»)¹². Также существенно важным, по нашему мнению, кажется разграничение законодателем того времени ст. 3 и 26 главы XXII Соборного Уложения 1649 г. По объективной стороне состава преступления данные деяния были схожи: «сына или дочь убьет до смерти»¹³ и «тех детей сама, или иной кто по ея велению погубит»¹⁴, но принципиально важным является наличие в ст. 26 факультативного признака субъективной стороны состава преступления – мотива (сокрытие ребенка, рожденного вне брака). При этом по ст. 3 за убийство ребенка, как упоминалось выше, санкция составляла год тюремного заключения, а по ст. 26 (убийство ребенка, рожденного в «блуде») – смертная казнь. Следовательно, законодатель считал более общественно опасным преступлением убийство ребенка, рожденного вне брака, и приравнивал его к безнравственному преступлению.

На протяжении семи столетий перечень уголовно наказуемых деяний, посягающих на права несовершеннолетних, значительно переменялся в связи с изменением традиций и морали, а также уменьшением влияния церкви. Также до начала XVII в. запреты, охраняющие интересы несовершеннолетних, существовали в виде традиций, обычаев, норм морали, судебных прецедентов и только затем – предписаний.

Первым нормативным правовым актом, имеющим в большинстве своем уголовно-правовые нормы, стал Артикул воинский Петра I, принятый в 1715 г.¹⁵ Несмотря на то, что основное внимание в нем уделялось военно-уголовному законодательству, там также имелись нормы, охранявшие интересы несовершеннолетних. В Артикулах отводилось место и преступлениям против половой неприкосновенности несовершеннолетних. Так, артикул 166 предусматривал наказание за половое сношение с несовершеннолетним «Ежели кто отрока осквернит...», при этом применение насилия отягчало ответственность – «Ежели же насильством то учинено, тогда смертью или вечно на галеру ссылкой наказать»¹⁶. Впервые законодатель уравнивал наказания ребенку и родителям за убийство, артикул 163 предусматривал колесование и наказание мечом за убийство «отца своего, мать, дитя во младенчестве, офицера»¹⁷. В отношении детей родители пользовались почти такой же властью, как и раньше: их можно было наказывать, отправлять в монастырь и отдавать в работу на срок по найму. По закону отец должен был содержать своих незаконнорожденных детей и их мать, при этом дети вне брака не имели имущественных прав – не могли претендовать на участие в наследовании по закону и на имущество их отца при его жизни. Родительская власть над детьми прекращалась при достижении последними совершеннолетия, в случаях осуждения родителей за уголовное преступление, при поступлении родителей в монашество, зачислении сыновей на государственную службу или при выходе дочерей замуж¹⁸.

Уже с конца XVII в. устанавливалась ответственность за незаконное рождение детей. По этим делам, переданным в светские суды, сохранились телесные наказания. Артикул воинский определял ответственность при рождении ребенка вне брака и отказе мужчины от женитьбы. Отец ребенка обязан был предоставить средства на содержание матери и младенца, кроме того, должен быть наказан «тюрьмою и церковным покаянием» (арт. 176). В случае если мужчина женится, ответственность исключается – «разве что он потом на ней женится, и возьмет ее за сущую жену, и в таком случае их не штрафовать»¹⁹. Таким образом, законодатель защищал семейные отношения и право несовершеннолетних на рождение в браке, чтобы ребенок имел возможность претендовать в дальнейшем на наследство.

Свод законов Российской Империи 1833 г. своими положениями о пределах родительской власти подвел черту длительной эволюции этого института. Еще Судебник 1550 г., как упоминалось ранее, пытался ограничить право продажи детей родителями. Соборное Уложение

1649 г. запретило продажу детей в холопство. При Петре I был ограничен срок отдачи внаем детей родителями (пять лет), запрещены подневольная отдача детей в монастыри и принуждение их к вступлению в брак. Екатерина II вместо безграничного права родительского наказания детей за неповиновение вводит смирительные дома для «трудных» детей. Родители могли применять к неповивающимся детям домашние исправительные меры, по инициативе родителей и без особого судебного рассмотрения дети за особые пороки и развратный образ жизни могли подвергаться тюремному заключению на срок от двух до четырех месяцев²⁰.

Вместе с тем в XVIII в. так и не была принята норма, устанавливающая наказание родителям за нанесение телесных повреждений детям. Указанная ответственность родителей принята только в 1845 г. Уложением о наказаниях уголовных и исправительных²¹.

Уложение 1845 г. было огромным шагом вперед в формировании уголовного законодательства Российской Империи. В нем во многом были систематизированы и существенно дополнены нормы, касающиеся преступлений в сфере охраны прав несовершеннолетних. По нашему мнению, достаточно удачным с точки зрения законодательной техники необходимо считать появление в Уложении самостоятельного XI раздела «О преступлениях против прав семейственных», где защищались и интересы несовершеннолетних. В этом разделе имелись следующие главы: «О злоупотреблениях родительской власти и о преступлениях детей против родителей» (гл. II), «О преступлениях против союза родственного» (гл. III), «О злоупотреблении власти опекунов и попечителей» (гл. IV). Так, предусматривалось наказание для родителей, опекунов и попечителей за понуждение детей к вступлению в брак или пострижению в монашество (ст. 2078, 2091), вовлечение детей в какое-либо преступное деяние (ст. 2079, 2092), развращение нравственности детей, а также потворствование их разврату (ст. 2080, 2093), присвоение или растрату принадлежащего детям имущества (ст. 2082, 2171), оставление без помощи (ст. 1986-1990)²².

Вместе с тем права и интересы несовершеннолетних охранялись также специально выделенными нормами Уложения («О нарушении постановлений о воспитании юношества» (гл. 6 раздела VIII «О преступлениях против общественного благоустройства и благополучия»). Например, в ч. 1 ст. 1321 была предусмотрена ответственность за обучение детей без надлежащего свидетельства о необходимых на то знаниях, ст. 1222 – за «допущение детей к прошению ми-

лостыни», ст. 1285 – за «благоприятство к склонности детей к непотребству» – способствование гнусному либо непотребному поведению или разврату²³. Все это свидетельствует о наличии всестороннего подхода к охране прав и интересов несовершеннолетних, а именно о защите общественных отношений, направленных на нормальное нравственное, физическое и психическое здоровье несовершеннолетних.

Таким образом, значительным прогрессом в законодательстве царской Империи можно назвать принятие Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., которое признавало несовершеннолетних в качестве самостоятельного объекта уголовно-правовой охраны и было направлено на охрану достаточно широкого круга общественных отношений.

Глава, посвященная преступлениям против несовершеннолетних, сохранилась и в Уголовном Уложении 1903 г. Ее нормы, на наш взгляд, были сформулированы более удачно, при этом глава состояла только из 19 статей Уголовное Уложение предусматривало ответственность родителей (опекунов и попечителей) за жестокое обращение с детьми, вовлечение несовершеннолетнего (не достигшего 17 лет) в нищенство или иное безнравственное занятие или за отдачу его для этой цели, принуждение к вступлению в брак; оставление несовершеннолетнего без надзора, если результатом явилось совершение им преступления (ст. 420), отдачу ребенка на завод, фабрику, горный промысел или в ремесленное заведение, если он не достиг установленного законом возраста (ст. 421), и т.д. Также иными преступлениями, дополнительным объектом которых являлись посягательства на общественные отношения, затрагивающие интересы несовершеннолетнего, были жестокое обращение мастера с учеником или подмастерьем, находящимися у него в обучении (ст. 282); непредоставление малолетним рабочим возможности посещать школу в случаях и в течение времени, установленных законом (ст. 365), а также неисполнение правил о работах малолетних, подростков, ограждающих их здоровье или безопасность (ст. 366)²⁴.

Как показывает анализ уголовного законодательства, в XIX – начале XX в. в части ограничения родительской власти и охраны прав и интересов несовершеннолетних сформировалась довольно целостная система норм.

Первый УК РСФСР 1922 г. устранил наказание родителей за жестокое обращение с ребенком, присвоение или растрату имущества несовершеннолетнего, вовлечение несовершеннолетнего в преступление. Вместе с тем была введена ответственность за преподавание мало-

летним и несовершеннолетним религиозных вероучений в государственных или частных учебных заведениях и школах (ст. 121), содействие или подговор к самоубийству несовершеннолетнего, если самоубийство или покушение на него последовали (ст. 148), развращение малолетних или несовершеннолетних, совершенное путем развратных действий в отношении их (ст. 168)²⁵. В УК РСФСР 1926 г. нормы об охране прав и свобод несовершеннолетних оставались аналогичными нормам Уголовного кодекса 1922 г.

В первых уголовных кодексах 1922 и 1926 гг. защите семьи и детства уделялось мало внимания: законодатель не использовал положительный опыт, накопленный в дореволюционный период. Затем только в УК РСФСР 1960 г. были включены три состава, направленные на защиту несовершеннолетних от преступных посягательств и на нормальное и должное развитие детей: ст. 210 – вовлечение несовершеннолетнего в преступную деятельность, ст. 210.1 – доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения, ст. 210.2 – вовлечение несовершеннолетнего в немедицинское потребление лекарственных средств и других средств, влекущих одурманивание.

Особый интерес вызывает норма УК РСФСР 1960 г., предусматривавшая ответственность за вступление в брак с лицом, не достигшим брачного возраста (ст. 234)²⁶. Статья располагалась в главе 11 «Преступления, составляющие пережитки местных обычаев» и распространяла свое действие лишь на те регионы РСФСР, где имелись пережитки указанных общественных отношений. Соответственно имеет место выборочный характер применяемой нормы, что, в свою очередь, подчеркивает несоблюдение главенствующего принципа, уложенного в ст. 34 Конституции СССР о равенстве граждан перед законом независимо от происхождения, расовой и национальной принадлежности, места жительства и др.²⁷

В 1996 г. общество и законодатель пришли к выводу о необходимости защиты общественных отношений, охраняющих нормальное развитие несовершеннолетних, путем объединения в рамках одной 20-й главы УК РФ соответствующих составов преступлений (ст. 150, 151, 151.1, 156).

Анализируя исторические тенденции развития законодательства об ответственности за преступления против несовершеннолетних, хотелось бы отметить, что основные изменения законодательных норм осуществлялись после принятия крупных систематизированных правовых актов. По нашему мнению, внесение в законодательство, на протяжении всего исторического периода изменений, направленных на защиту

интересов несовершеннолетних, только при принятии новых кодифицированных актов является негативным явлением, поскольку совершенствование законодательства должно происходить постоянно с учетом социальных, политических, экономических запросов граждан.

В заключение хотелось бы обратить внимание на то, что в настоящее время нормы по охране прав и интересов несовершеннолетних в части ограничения родительской власти и контроля за функционированием института опеки и попечительства. В связи с чем предлагаем воспользоваться историческим наследием и внести следующие изменения в действующее законодательство.

Во-первых, на территории России сложилась устойчивая тенденция снижения количества зарегистрированных преступлений по ст. 156 УК РФ (Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего): по итогам 2010 г. зарегистрировано 4 757 преступлений (на 18,7%), 2011 г. – 3 635 (на 23,5%), 2012 г. – 2 912 (на 19,8%), 2013 г. – 2 480 (на 14,8 %), 2014 г. – 2 171 (на 12,5%)²⁸. Данная динамика отчасти возникает из-за сложности конструкции состава ст. 156 УК РФ, неоднозначности толкования объективной стороны указанного преступления разными субъектами, соответственно отсутствует единый подход, в частности органов внутренних дел, прокуратуры и судей, к понятию жестокого обращения с несовершеннолетними, что приводит к разногласиям при выявлении признаков состава преступления. В связи с чем предлагается изменить диспозицию указанной нормы, добавить примечание и изложить указанный состав в следующей редакции:

«Статья 156. Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, а равно педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного либо иного учреждения, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним, если это деяние совершено неоднократно, –...

Примечание. Неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних, совершенным неоднократно, признается неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних, если лицо

привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние в течение ста восьмидесяти дней».

Во-вторых, предлагается установить ответственность опекунов и попечителей за злоупотребление опекунскими обязанностями по аналогии со ст. 124 УК РСФСР, утвержденно-го законом РСФСР от 27 октября 1960 г. (ред. от 5 января 1988 г.)²⁹. Ответственность опекунов и попечителей ранее наступала за использование опеки в корыстных целях или оставление подопечных без надзора и необходимой помощи. Природа опеки и попечительства исходя из смысла закона³⁰ предполагает закрепление органами государственной власти за гражданином, нуждающимся в социальной заботе, лица, обязанного совершать в его пользу в течение определенного времени или без указания срока фактические или юридические действия, направленные на удовлетворение его потребностей, а также отвечать за соблюдение законных прав и интересов нуждающегося в заботе лица. Вместе с тем не всегда опекуны и попечители осуществляют должную заботу и охрану прав и интересов несовершеннолетних подопечных, более того – делают это в корыстных целях либо не оказывают помощь из-за личных неприязненных отношений. По нашему мнению, необходимо ввести в главу 20 УК РФ следующую специальную норму:

«Статья 156.1. Использование опеки в корыстных целях или оставление подопечных без надзора и необходимой помощи.

Использование опеки или попечительства в корыстных целях либо умышленное оставление их без надзора или необходимой помощи, повлекшие существенное ущемление прав и законных интересов подопечных, –...».

Таким образом, в настоящее время необходимо признать необходимость постоянного совершенствования уголовно-правового законодательства в области охраны прав несовершеннолетних и защиты их от преступных посягательств.

¹ Состояние преступности по итогам 2014 г. Раздел 6, форма 491 / ФКУ «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации». URL: <http://10.5.0.16>. Ограниченный доступ из локальной сети ЕИТКС (дата обращения: 03.03.2015).

² Федоренко С.А. Для чего необходимо изучать историю? // Экстернат РФ: электронный журнал. URL: <http://ext.spb.ru/faq/2903-2013-05-13-10-03-29.html> (дата обращения: 05.05.2015).

³ Строков А.А. Исторические аспекты формирования отечественного законодательства об ответственности за совер-

шение преступлений против несовершеннолетних // Вестник Калининградского института МВД России. 2008. № 2 (16). С. 96.

⁴ Повесть временных лет по лаврентьевскому списку. URL: <http://krotov.info/acts/12/pvl/lavr.htm> (дата обращения: 24.06.2015).

⁵ Строков А.А. Указ. соч. С. 96.

⁶ Церковный устав Великого Князя Ярослава. URL: <http://www.osh.ru/news/2010-rus/yar-cerkov.shtml> (дата обращения: 15.06.2015).

⁷ Неволин К.А. История российских гражданских законов. – М.: Статут, 2005. С. 318.

⁸ Домострой / подг. текста и перевод с древнерус. Д.В. Колесова. – СПб., 1998. Приложение Домострой (Сильвестровская редакция). URL: <http://encyclopaedia.big.ru/enc/history/DOMOSTRO.html> (дата обращения: 20.06.2015).

⁹ Псковская судная грамота / пер. Л.В. Черепнина и А.И. Яковлева // Исторические записки. – М., 1940. Т. 6. URL: http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Russ/XV/1480-1500/Pskovc_sud_gr/text.htm (дата обращения: 20.06.2015).

¹⁰ Исаев И.А. История государства и права России: учебник. 4-е изд., стер. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 82.

¹¹ Там же. С. 216.

¹² Соборное уложение 1649 г. Выверено по изданию: М.Н. Тихомиров, П.П. Епифанов. – М.: Моск. ун-та, 1961. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/whole.htm#22> (дата обращения: 20.06.2015).

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Уголовное право России. Практический курс / под общ. ред. А.И. Бастрыкина; под науч. ред. А.В. Наумова. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2007. С. 21.

¹⁶ Артикул воинский 1715 г. Военно-исторический проект «Адьютант!». URL: <http://history.scps.ru> (дата обращения: 20.06.2015).

¹⁷ Там же.

¹⁸ Исаев И.А. Указ. соч. С. 318.

¹⁹ Артикул воинский 1715 г.

²⁰ Исаев И.А. Указ. соч. С. 413-414.

²¹ Решетникова Г.А. История развития уголовного законодательства России о преступлениях против семьи и несовершеннолетних до 1917 г. // Вестник Удмуртского ун-та. 2005. № 6 (2). С. 54.

²² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. URL: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=508®im=3 (дата обращения: 24.06.2015).

²³ Там же.

²⁴ Решетникова Г.А. Указ. соч. С. 56.

²⁵ О введении в действие Уголовного Кодекса РС.Ф.С.Р.: постановление ВЦИК от 1 июня 1922 г. (вместе с «Уголовным кодексом РС.Ф.С.Р.») // СПС КонсультантПлюс.

²⁶ Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 27 окт. 1960 г.: в ред. от 2 янв. 1990 г. // СПС КонсультантПлюс.

²⁷ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята ВС СССР 7 окт. 1977 г.: в ред. от 14 марта 1990 г. // СПС КонсультантПлюс.

²⁸ Состояние преступности по итогам 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 гг. // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации», раздел 6, форма 491. URL: <http://10.5.0.16>. Ограниченный доступ из локальной сети ЕИТКС (дата обращения: 03.03.2015).

²⁹ Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 27 окт. 1960 г.: в ред. от 2 янв. 1990 г. // СПС КонсультантПлюс.

³⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации. Поставленный комментарий к главам 1, 2, 3 / под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2013.

ИРИНА ВИКТОРОВНА ПРУДНИКОВА,
старший преподаватель кафедры оперативно-розыскной и административной деятельности
Владивостокского филиала Дальневосточного института МВД России

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ, СВЯЗАННЫМ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ

Анализируются понятия «противодействие преступности» и «предупреждение преступности», рассматриваются направления противодействия торговле людьми и связанным с ней преступлениям.

Ключевые слова: торговля людьми, противодействие торговле людьми, предупреждение торговли людьми.

I.V. Prudnikova, Senior lecturer of Far Eastern legal institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia; e-mail: prudnikova-i@list.ru, tel.: 8 (914) 966-98-71.

The main directions of counteraction to the crimes connected with human trafficking.

In article the concepts «counteraction of crime» and «prevention of crime» are analyzed the directions of counteraction to human trafficking and the related crimes are considered.

Key words: human beings trafficking, counteracting to human trafficking, prevention to human trafficking.

Современный мир характеризуется возникновением новых угроз, которые, казалось бы, навсегда были искоренены обществом. К таким явлениям относится и торговля людьми. Согласно Протоколу о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее¹, ратифицированному Российской Федерацией 26 апреля 2004 г., к преступлениям, связанным с торговлей людьми, следует относить противоправные деяния, предусмотренные следующими статьями Уголовного кодекса Российской Федерации: 120 (Принуждение к изъятию органов и тканей человека для трансплантации), 127.1 (Торговля людьми), 127.2 (Использование рабского труда), 240 (Вовлечение в занятие проституцией), 242 (Незаконное распространение порнографических материалов и предметов), 242.2 (Использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов и предметов).

Несмотря на то, что степень латентности этих преступлений достаточно высока, наблюдается постоянная тенденция их роста. Так, в 2011 г. по ст. 127.1 УК РФ возбуждено 99 уголовных дел, в 2012 г. – 123, в первом полугодии 2013 г. – 105; по ст. 127.2 УК РФ – 23, 31, 18 соответственно, ст. 240 УК РФ – 484, 688, 409; ст. 241 УК РФ – 955, 842, 525; ст. 242 УК РФ – 852, 1012, 692; ст. 242.2 УК РФ (криминализована 29.02.2012) – 6, 11².

Можно предположить дальнейшее увеличе-

ние количества преступлений в сфере торговли людьми, что вынуждает общество находить возможности активного противодействия этому общественно опасному социальному явлению.

Семантическое значение термина «противодействие» определяется в словарях как «действие, препятствующее другому действию»³; «противодействовать – оказывать противодействие, сопротивление; препятствовать»⁴. Следует отметить, что при освещении проблем искоренения преступности наряду с дефиницией «противодействие преступности» используются понятия «борьба с преступностью», «предупреждение преступности», «противодействие преступности» и «профилактика преступности».

Проведенное анкетирование⁵ показало, что наиболее распространенным термином, определяющим сферу социальной деятельности, включающую в себя все средства и методы воздействия на преступность, выступает термин «противодействие преступности». На это указали 45% опрошенных. Настоящее понятие становится все более востребованным в законодательной практике. Так, в Федеральном законе «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» основной целью противодействия выступает предупреждение деяний, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем⁶. Согласно Федеральному закону «О противодействии экстремистской

деятельности»⁷ предупреждение экстремистской деятельности заключается в выявлении и последующем устранении причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности; предотвращении и пресечении экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций и физических лиц посредством реализации пропагандистских и воспитательных мероприятий. В п. 4 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму»⁸ под противодействием понимается деятельность по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов; по борьбе с терроризмом, в том числе по выявлению, раскрытию и расследованию террористического акта; по минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма. Федеральный закон «О противодействии коррупции»⁹ в п. 2 ст. 1 под противодействием коррупции понимает «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных преступлений».

Проанализировав перечисленные нормативные правовые акты, мы пришли к выводу, что законодатель под противодействием преступности понимает деятельность органов государственной власти, объединений гражданского сообщества, организаций и физических лиц как минимум в двух направлениях – предупреждение преступлений, т.е. выявление и устранение причин и условий преступности, а также недопущение совершения преступлений отдельными лицами, и борьба с преступностью, а именно раскрытие совершенных преступлений. Предпочтение при этом отдается предупредительным мерам.

До настоящего времени научная полемика по поводу содержания термина «предупреждение преступности» не окончена. Известные криминологи В.Н. Кудрявцев и В.Е. Эминов под предупреждением преступности понимают многоуровневую систему мер и осуществляющих их субъектов, направленную на выявление и устранение, ослабление и нейтрализацию причин пре-

ступности, отдельных ее видов, а также способствующих им условий¹⁰.

И.П. Портнов полагает, что «предупреждение преступности – не единичный акт, а ряд последовательных действий, связанных с выявлением ее причин и условий, разработкой системы мероприятий по их устранению или нейтрализации, реализации на практике таких мероприятий»¹¹. Полагаем, что данное определение употребимо и при изучении проблем предупреждения конкретных преступлений.

Применительно к преступлениям, связанным с торговлей людьми, можно предложить следующую дефиницию: предупреждение преступлений, связанных с торговлей людьми, – это многоуровневая система государственных и общественных мер, направленных на выявление, уменьшение количества этих преступлений и устранение причин и условий, способствующих их совершению.

Комплексный подход к формированию системы противодействия преступлениям, связанным с торговлей людьми, включает превентивные меры общесоциального и специального характера.

Общесоциальное предупреждение связано с комплексом мероприятий, сужающих пространство для совершения преступлений и затрудняющих ее осуществление.

Специальное противодействие связано с учетом специфики конкретных преступлений и возможностей правоохранительной системы.

Первый уровень мер противодействия торговле людьми может включать следующие крупные направления: научно-исследовательское, правовое, правоохранительное, общественно-информационное.

Научно-исследовательская работа в сфере противодействия торговле людьми связана с целым рядом задач, включающих сбор информации, ее аналитическую обработку и классификацию, определение на этой основе реального состояния ситуации и ее перспективное прогнозирование. Однако вся эта работа имеет смысл при условии четкой интеграции ее результатов в законодательную практику.

Самостоятельную роль в предупреждении торговли людьми играют правовые меры. Законодателем с 1 января 2004 г. установлена уголовная ответственность за совершение торговли людьми и использование рабского труда. Однако, на наш взгляд, этого недостаточно.

Учитывая, что распространенная цель торговли людьми – сексуальная эксплуатация жертв, в настоящее время в обществе сложилось два мнения о возможностях правового регулиро-

вания проблемы: первое – декриминализация явления, т.е. легализация проституции; второе – воздействие на спрос путем установления ответственности за пользование услугами лиц, вовлеченных в сферу коммерческого секса.

Сторонники легализации полагают, что введение проституции в правовое поле позволит обезопасить данный вид услуг; снизит коррупцию правоохранительной системы; сократит количество преступлений, связанных с похищением и торговлей людьми; решит проблему женской безработицы; предотвратит рост заболеваний, передающихся половым путем¹².

Противники этой теории считают, что вместо легализации коммерческого секса следует установить ответственность за пользование услугами лиц, вовлеченных в этот противоправный бизнес, тем самым воздействовать на спрос. На наш взгляд, второе направление является более перспективным¹³.

Следует отметить, что ни один орган государственной власти, ни одно предупредительное мероприятие не могут достичь окончательного успеха, если не будут опираться на содействие общественности. Законодателем предусмотрено участие граждан в охране общественного порядка в составе народных дружин или в качестве внештатных сотрудников с целью защиты интересов жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах, а также в поиске лиц, пропавших без вести, жизни и здоровью которых может угрожать опасность или в отношении которых может быть совершено противоправное деяние¹⁴. Однако в Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка» не предусмотрена возможность превентивной деятельности граждан, сотрудничающих с органами внутренних дел в качестве внештатного сотрудника полиции или в составе народной дружины. Тем не менее, ведомственный приказ Министерства внутренних дел от 10 января 2012 г. № 8 в п. 4.1 среди направлений привлечения внештатных сотрудников к сотрудничеству с полицией выделяет предупреждение и пресечение преступлений, а также административных правонарушений¹⁵. Полагаем, данное направление участия граждан в общественной жизни необходимо закрепить и на законодательном уровне.

В социальной сфере противодействие преступности в целом и торговле людьми в частности – это меры, направленные на устранение социального расслоения общества, поддержку малоимущих граждан, преодоление социального от-

чуждения граждан, обеспечение социализации личности, а также иные мероприятия, направленные на стабилизацию социальных процессов.

Сейчас в России принимаются меры для улучшения социальных условий. Так, открыты центры занятости населения, разрабатываются целевые федеральные программы, организована бесплатная переподготовка специалистов в учебных заведениях, созданы центры социальной помощи, в том числе женщинам, пережившим насилие. Однако реализация только лишь социальных мероприятий не позволяет кардинально изменить криминологическую ситуацию в стране, поэтому задача государства заключается в выявлении негативных тенденций преступности и воздействии на них с помощью специальных (криминологических) мероприятий.

В связи с этим нельзя не согласиться с О.Д. Третьяковой, полагающей, что среди социальных мероприятий криминологического уровня первостепенное значение имеет воспитательная работа с населением¹⁶. И здесь можно выделить три направления.

Во-первых, правовое информирование населения о способах и мотивах совершения торговли людьми и связанных с ней преступлений. При этом информация должна содержать следующие сведения: указание на признаки преступления; данные об условиях и причинах, способах совершения торговли людьми и др. Кроме того, необходимо сообщать о правилах трудоустройства, в том числе за рубежом; предупреждать о возможных рисках при работе за границей, освещать контактные данные о представительствах Российской Федерации за пределами страны и ориентировать на возможность обращения к ним при наступлении конфликтной ситуации.

Во-вторых, изменение отношения населения к жертвам торговли людьми. Согласно нашему исследованию данное преступление ассоциируется с занятием проституцией¹⁷. При этом общество не воспринимает лиц, оказывающих сексуальные услуги, как жертв. Результаты опроса населения свидетельствуют, что только 37% от общего числа респондентов считают потерпевших от торговли людьми пострадавшей стороной. Для изменения общественного мнения и привлечения населения к содействию с правоохранительными органами следует изменить характер сведений, передаваемых средствами массовой информации, о проводимых органами внутренних дел мероприятиях в притонах по оказанию сексуальных услуг. На сегодняшний день практика освещения подобных событий связана с демонстрацией женщин, оказывающих эти услуги, в редких случаях сообщается о тех, кто

получает доход от этого вида деятельности, и никогда – о лицах, пользующихся коммерческим сексом.

В-третьих, изменение отношения населения к полиции путем своевременного информирования об успешных фактах выявления и раскрытия преступлений, в том числе связанных с торговлей людьми. Это позволит, с одной стороны, выработать у граждан уверенность в неотвратимости наказания за совершенные преступления, а с другой – будет способствовать формированию положительного мнения о полиции.

В-четвертых, информирование населения об общественных и иных организациях, оказывающих помощь людям, попавшим в сложную жизненную ситуацию, а также перенесших насилие; об их компетенции, условиях и порядке обращения, положительном опыте их работы, а значит, и подготовка потенциальных жертв к выходу из возможной кризисной ситуации.

Среди мер специального предупреждения выделяют собственно криминологическую профилактику, оперативно-розыскную профилактику, уголовно-правовое предупреждение и виктимологическую профилактику.

Не умаляя значения перечисленных видов специальной предупредительной деятельности государства, остановим внимание на важной составляющей общегосударственной системы предупреждения преступлений – оперативно-розыскной профилактике. Учитывая, что своевременное обнаружение скрытых процессов в обществе невозможно без использования методов оперативно-розыскной деятельности, предупреждение преступлений оперативными подразделениями закреплено на законодательном уровне¹⁸.

Именно оперативно-розыскная профилактика, «обеспечивая выявление и устранение (нейтрализацию) истоков преступности, во многом упреждая саму возможность совершения преступлений, прерывая замышляемую или начатую преступную деятельность, позволяет вести борьбу с преступностью наиболее гуманными способами, с наименьшими издержками, без полного задействования механизма уголовной юстиции, путем ограничения сферы уголовного наказания как суровой и далеко не всегда эффективной формы государственного принуждения»¹⁹. Принципиальная особенность оперативно-розыскной профилактики состоит в том, что она сопровождается «специфическим информационным обеспечением оперативно-профилактических мер, которые осуществляются в отношении лиц, состоящих на оперативных учетах»²⁰, позволяющим не допустить наступление вредных (необрати-

мых) последствий и в конечном счете сузить сферу применения репрессивных мер²¹.

В предмет интереса оперативно-розыскного предупреждения входят лица, от которых мы можем ожидать антиобщественного поведения, а также лица, которые в силу своего образа жизни могут стать жертвами торговли людьми или уже пострадали от этого преступления и вовлечены в другие противоправные действия.

Среди специальных мер немаловажное значение в предупреждении преступлений, связанных с торговлей людьми, имеют меры экономического воздействия, а именно – материальное стимулирование граждан к сотрудничеству с органами внутренних дел. Согласно п. 34 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»²² органам внутренних дел предоставлено право «объявлять о назначении вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам».

Серьезным стимулирующим эффектом призваны обладать и нормы гл. 4 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», где предусмотрены возможности материального поощрения органами государственной власти и органами местного самоуправления; личного страхования и предоставления иных льгот народным дружинникам и внештатным сотрудникам, участвующим в охране общественного порядка и раскрытии преступлений.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что противодействие преступлениям, связанным с торговлей людьми, должно носить комплексный характер и включать в себя меры общесоциального и специального предупреждения. При этом особое значение имеют меры правового регулирования проблемы, воспитательная работа с населением и оперативно-розыскная профилактика как институт, обладающий специфическим способом получения необходимой информации и возможностями воздействия на лиц, подлежащих такому воздействию.

¹ Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (принят в г. Нью-Йорке 15.11.2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40, ст. 3884.

² Статистические данные о состоянии преступности за период с 1 января 2011 г. по первое полугодие 2013 г. // Статистика ГИАЦ МВД России за январь – декабрь 2011 г. URL: <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports> (дата обращения: 29.11.2013).

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. – М., 2003. С. 624.

⁴ Словарь русского языка. 3-е изд., стер. – М., 1987. Т. 3. С. 534.

⁵ Всего проинтервьюировано 120 сотрудников органов внутренних дел, 15 работников прокуратуры, 6 судей.

⁶ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федер. закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ; в ред. от 28 июня 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (Ч. 1), ст. 3418.

⁷ О противодействии экстремистской деятельности: Федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ; в ред. от 25 дек. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031.

⁸ О противодействии терроризму: Федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ; в ред. от 8 нояб. 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11, ст. 1146.

⁹ О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ; в ред. от 7 мая 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (Ч. 1), ст. 6228.

¹⁰ Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2002. С. 279.

¹¹ Портнов И.П. Современные подходы к решению проблемы объекта и предмета профилактики преступности // Государство и право. 1996. № 6. С. 79.

¹² Дзялошинский И.М., Тюрюканова Е.В. Торговля людьми: СМИ как ресурс общественного противодействия современному рабству. – М., 2008. С. 91.

¹³ Булатецкий С.И., Коваленко В.И. К вопросу о легализации проституции в России // Научный портал МВД России.

2013. № 4. С. 39-43; Прудникова И.В. Криминализация покупки сексуальных услуг как фактор противодействия торговле людьми // Вестник ДВЮИ. 2013. № 1 (24).

¹⁴ Об участии граждан в охране общественного порядка: Федер. закон от 2 апр. 2014 г. № 44-ФЗ // Рос. газ. 2014. 4 апр.

¹⁵ Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8.

¹⁶ Третьякова О.Д. Меры конвергенции права и иных социальных норм: монография. – Владимир, 2011. С. 23.

¹⁷ Прудникова И.В. Правовые меры предупреждения торговли людьми // Научные перспективы XXI в. Достижения и перспективы нового столетия: мат. V междунар. практ. конф. – Новосибирск, 2014. Ч. 1. С. 132-135.

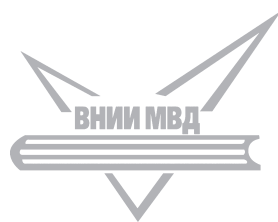
¹⁸ Об оперативно-розыскной деятельности: Федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ; в ред. 21 дек. 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3349.

¹⁹ Алексеев А. И. Криминология: курс лекций. – М., 1998. С. 121.

²⁰ Проблемы оперативно-розыскной деятельности: сб. избр. работ В.А. Лукашова / сост. К.К. Горяинов, А.П. Ищенко, А.С. Вандышев. – М., 2000. С. 13.

²¹ Лукашов В.А. О некоторых морально-этических аспектах ОРД // Законность, ОРД и уголовный процесс. – СПб., 1998. Ч. 1. С. 6-7.

²² О полиции: Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ; в ред. от 28 июня 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.



ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

СЕРГЕЙ ВИКТОРОВИЧ БАЖЕНОВ,
кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры ОРД ОВД
ФГКОУ ВПО «Омская академия МВД России»

ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ СУДЕБНОГО САНКЦИОНИРОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Рассматриваются оперативно-розыскные мероприятия, для проведения которых необходимо наличие судебного решения, вопросы их рассекречивания и хранения результатов.

Ключевые слова: оперативно-розыскные мероприятия, судебное санкционирование, рассекречивание, хранение результатов.

S.V. Bazhenov, PhD (Law), Associate professor, Head of crime detection chair, Federal State educational institution of higher professional education Omsk academy of the Ministry of internal affairs of the Russian Federation; e-mail: bagenov@bk.ru, tel.: 8 (3812) 75-14-00.

Crime detective activities of the judge authorization: problems of theory and practice.

In the article the author analyzes the crime detective activities which need the authorization by judge to perform, some aspects of further making public and custody of results of the crime detective activities.

Key words: crime detective activities, authorization by judge, making public, custody of results.

Одними из наиболее эффективных средств документирования преступных намерений и действий отдельных граждан являются оперативно-розыскные мероприятия (далее – ОРМ). Правовой основой их проведения служит Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»¹ (далее – ФЗ «Об ОРД»), ст. 6, 7, 8 которого предусматривают перечень ОРМ, основания и условия их проведения.

Следует заметить, что государство в лице оперативных подразделений правоохранительных органов в ходе ОРМ в целях борьбы с преступностью нередко вторгается в частную жизнь граждан. Законность такого вторжения определяется в соответствии с действующим в оперативно-розыскной деятельности принципом соразмерности, исходя из которого степень ограничения прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности должна быть соразмерна тяжести предотвращаемых с ее помощью последствий. Чтобы не допустить необоснованного вторжения в личную жизнь граждан, государство предусмотрело необходимость судеб-

ного контроля за законностью проведения и использования результатов ОРМ, наиболее глубоко вторгающихся в эту сферу. В целях охраны предусмотренных Конституцией РФ прав человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также права на неприкосновенность жилища ч. 2 ст. 8 ФЗ «Об ОРД» допускается проведение ОРМ, которые ограничивают эти права, только на основании судебного решения.

Таким образом, по решению суда проводятся контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений; прослушивание телефонных переговоров; снятие информации с технических каналов связи (к данному мероприятию также относится так называемый биллинг каналов связи, т.е. получение информации об абонентских номерах сотовых телефонов, чье местонахождение было зарегистрировано оператором сотовой связи в определенный промежуток времени в непосредственной близости от места выхода в эфир проверяемого абонента) и обследование жилых помещений и зданий.

Однако является ли этот список исчерпывающим? Изучению этого вопроса посвящены работы многих ученых в области науки оперативно-розыскной деятельности, хотя все они в основном касаются ограничения прав и свобод, упомянутых в ст. 8 ФЗ «Об ОРД»². Следует заметить, что проведение ОРМ, ограничивающих иные охраняемые федеральными законами права человека и гражданина, по смыслу Закона также возможно только на основании судебного решения. Это вытекает из требований ст. 89, 29 УПК РФ. Статья 89 УПК РФ устанавливает, что в процессе уголовного судопроизводства нельзя использовать результаты оперативно-розыскной деятельности, если они не отвечают требованиям УПК РФ, предъявляемым к доказательствам. Пункт 7 ч. 2 ст. 29 УПК РФ гласит, что решение о производстве выемки предметов и документов, которые содержат государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, имеет право принимать только суд, следовательно, аналогичные требования должны предъявляться и к ОРМ. Таким образом, любое ОРМ, в ходе которого изымается информация, содержащая государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, должно проводиться только по судебному решению, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Что же можно отнести к государственной или иной охраняемой федеральным законом тайне? Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» и конкретизирован Указом Президента РФ от 11 февраля 2006 г. № 90³. Аналогичного исчерпывающего перечня сведений, отнесенных к иной охраняемой федеральным законом тайне, в настоящее время не существует. Эта информация разбросана по различным нормативным правовым актам.

Если обратиться к Перечню сведений конфиденциального характера, утвержденному Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188, то к государственной тайне можно отнести коммерческую, адвокатскую и др. Более обширный список можно получить, изучив ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которая предусматривает определенные ограничения доступа к информации. В ней указано, что информация, полученная физическими лицами или организациями в ходе исполнения ими профессиональных обязанностей при осуществлении ими определенных видов деятельности, т.е. профессиональная тайна, подлежит защите в случаях, если на них федеральными за-

конами возложены обязанности по соблюдению конфиденциальности такой информации. Данная информация может быть предоставлена третьим лицам, к которым относятся и правоохранительные органы, только если это предусмотрено федеральными законами и (или) по решению суда.

В связи с этим необходимо учитывать, что ряд федеральных законов, помимо наличия судебного решения, выдвигают дополнительные требования к выдаче охраняемой информации. Так, предоставление сотрудникам органов внутренних дел сведений, содержащих врачебную (ст. 13 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации») или нотариальную (ст. 5 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате) тайну, возможно только при наличии возбужденного уголовного дела. Следовательно, такая информация может быть запрошена только следователем либо дознавателем, но не сотрудником оперативного подразделения полиции. А предоставление сведений о лице, передавшем какие-либо данные в средства массовой информации, возможно только в случае, когда соответствующее требование исходит от суда, причем в качестве дополнительного условия выступает наличие у него в производстве дела по данному факту (ст. 41 Закона РФ «О средствах массовой информации»).

Проведенное нами исследование позволило выявить ряд законов, которые при осуществлении оперативно-розыскной деятельности в качестве условия ограничения права на сохранение соответствующей тайны предусматривают только получение судебного решения, не выдвигая дополнительных требований. Исходя из его результатов на получение в ходе ОРМ сведений, содержащих коммерческую (ст. 6 Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»), аудиторскую (ст. 9 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»), адвокатскую тайну (ст. 8 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»), тайну страхования (ч. 2 ст. 946 ГК РФ), а также тайну информации, полученной ломбардом от заемщика или вкладчика в связи с заключением договора займа или договора хранения, исключая наименование, описание технических, технологических и качественных характеристик не востребовавшей вещи, на которую в порядке, установленном Федеральным законом от 19 июля 2007 г. № 196-ФЗ «О ломбардах», обращено взыскание, требуется решение суда. С 2013 г. к ним добавилась и

банковская тайна (ст. 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»).

Например, согласно ч. 3 ст. 8 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» проведение ОРМ в отношении адвоката, включая жилые и служебные помещения, используемые им для осуществления адвокатской деятельности, разрешается только на основании судебного решения. То есть даже наблюдение за адвокатом с целью задержания находящегося в розыске его подзащитного может проводиться только по решению суда. То же мероприятие в отношении адвоката как частного лица может проводиться без каких-либо ограничений.

Кроме того, следует заметить, что обследование помещения учреждения или организации обычно относится к ОРМ ведомственного санкционирования. Однако если его целью является обнаружение и изъятие информации, содержащей коммерческую или иную охраняемую федеральным законом тайну, на наш взгляд, на его проведение также требуется судебное решение. Дополнительным аргументом в пользу этого положения исходя из требований практики можно считать большую правовую защищенность лиц, осуществляющих проникновение на основании соответствующего постановления судьи с целью обследования в помещение организации или предприятия против воли находящихся там лиц. Лица, отказывающиеся допустить в помещение сотрудников правоохранительных органов, в этом случае будут обязаны нести ответственность за неисполнение судебного решения, а не только, например, письменного распоряжения сотрудников полиции, законность и обоснованность которого они могут и не признавать.

Свои особенности имеет гласное обследование жилища. Необходимость в проведении этого ОРМ возникает при поступлении информации о местонахождении находящегося в розыске преступника, если уголовное дело в отношении него приостановлено; при необходимости изъятия в ходе проведения проверочной закупки, контролируемой поставки или оперативного эксперимента помеченных денег или предметов или вещей, с целью изъятия которых они проводятся; при документировании содержания притона для потребления наркотиков и т.п. Ведомственные нормативные правовые акты ограниченного доступа ранее допускали его проведение только с согласия присутствующих при этом или проживающих в жилище совершеннолетних дееспособных лиц. Однако это положение отсутствует в действующих нормативных правовых актах

МВД России и противоречит смыслу постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации» (с изменениями, внесенными постановлением Пленума от 6 февраля 2007 г. № 7), которое разрешает проникать на основании судебного решения в жилое помещение против воли проживающих в нем лиц и обязывает соответствующие суды не отказывать в рассмотрении материалов, подтверждающих необходимость проникновения в жилище, если таковые представляются в суд. В определениях Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2003 г. № 498-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Чумакова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 8 Федерального закона „Об оперативно-розыскной деятельности“ и статей 123 и 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», от 24 января 2006 г. № 27-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Киштыкова Далхата Карабаевича на нарушение его конституционных прав статьей 9 Федерального закона „Об оперативно-розыскной деятельности“» и от 19 февраля 2009 г. № 114-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мальцева Вячеслава Павловича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 8 Федерального закона „Об оперативно-розыскной деятельности“» также указывается на допустимость проведения на основании судебного решения гласного обследования жилища против воли проживающего там лица.

Представляет интерес, что в п. 1 Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного ОРМ «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств», утвержденной приказом МВД России от 1 апреля 2014 г. № 199, указано, что ее действие не распространяется на обследование жилых помещений. Однако отдельного приказа, регламентирующего обследование жилища, не существует, поэтому мы считаем, что оно должно проводиться по правилам, предусмотренным данным приказом, но с дополнительным получением судебного разрешения на обследование. При этом опрос работников суда и прокуратуры ряда регионов Сибири свидетельствует, что, по их мнению, само наличие разрешения дает нам право только взломать дверь, если хозяин отказывается ее открыть.

В случае необходимости вскрытия запертых помещений или хранилищ это также должно быть отражено в судебном решении, как и цель таких действий. Не думаем, что судья даст разрешение вскрывать ящики письменного стола, если объектом поиска является скрывающийся преступник.

Исходя из вышеизложенного, предлагаем внести изменения в ч. 2 ст. 8 ФЗ «Об ОРД», добавив после слов «право на неприкосновенность жилища» фразу «а также иную охраняемую федеральным законом тайну».

Возникает вопрос, требуется ли знакомить лицо, у которого в ходе гласного ОРМ изымается информация, охраняемая федеральным законом, с судебным решением, которое послужило основанием для такого изъятия. Мы считаем, что да, так как положения ч. 4 ст. 182 УПК РФ регламентируют это при проведении аналогичного следственного действия. Некоторые сотрудники возражают против этого, приводя в качестве аргументов, что судебное решение может содержать информацию ограниченного доступа, а также что лицу можно вручить экземпляр письменного распоряжения о проведении обследования с указанием в нем о наличии судебного решения, разрешающего ограничение права обследуемого лица или организации на охраняемую федеральным законом тайну. Однако принимая во внимание положения Конституции РФ о праве обследуемого лица на обжалование судебного решения, гласный характер проводимого ОРМ, мы считаем, что судебное решение должно все же носить открытый характер и предоставляться обследуемому лицу для ознакомления.

Заслуживает внимания тот факт, что в местах лишения свободы часто встречается ситуация, когда в нарушение установленного режима содержания у арестованных или осужденных имеются средства связи, которые используются в преступных целях. ФЗ «Об ОРД» требует, чтобы в разрешении судьи на прослушивание телефонных переговоров были указаны данные лица, чье право на тайну переговоров мы ограничиваем, а сотовым телефоном в этом случае пользуются все находящиеся в камере СИЗО или отбывающие наказание в одном отряде. Решить эту проблему можно путем указания в судебном решении сведений о лице, на которое зарегистрирован телефон, а также номера камеры или отряда с приложением списка лиц, которые могут его использовать. Вынесение судебного решения на каждое лицо в отдельности нерационально и попросту невозможно, так как нередко в отряде насчитывается до 200 человек, которые периодически могут меняться в связи с освобождением

или прибытием для отбывания наказания новых осужденных.

Довольно много вопросов возникает при рассекречивании судебного решения на проведение ОРМ. Сложившаяся практика показывает, что в ряде регионов Российской Федерации, включая Омскую область, судебное решение, разрешающее проведение негласного ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан, не имеет грифа секретности, что представляется нам неверным. Пункт 4 ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне» в состав государственной тайны включает сведения о силах, средствах, методах и планах оперативно-розыскной деятельности. В содержании судебного решения отражаются сведения о месте, времени, сроках проведения ОРМ, анкетных данных разрабатываемого лица, поэтому оно полностью подпадает под действие п. 85 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, и должно иметь гриф «секретно». Эта позиция находит подтверждение и в документах Верховного Суда РФ. В решении Верховного Суда РФ от 16 октября 2013 г. по делу № АКПИ13-900⁴ указано, что при получении судебного разрешения на проведение ОРМ в связи с проверкой информации о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления либо о лицах – субъектах соответствующего деяния требуется соблюдение секретности.

Следует отметить, что согласно позиции Верховного Суда РФ правом на рассекречивание судебного решения обладает только суд. В письме Верховного Суда РФ от 5 июня 2014 г. «Информация о рассмотрении судами материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий», подготовленном Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда РФ и Управлением систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда РФ, подчеркнуто, что постановление о рассекречивании соответствующего постановления о проведении ОРМ выносит судья, рассмотрев представленные материалы, свидетельствующие о наличии обстоятельств, вследствие которых дальнейшая защита сведений, составляющих государственную тайну, будет нецелесообразной.

Однако это не нашло отражения в соответствующих ведомственных нормативных правовых актах, в частности в Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд, принятой совместным приказом МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН

России, ФСКН России, СК России от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68.

Нередко необходимость ограничения прав и свобод, охраняемых федеральным законом, возникает уже в ходе проведения какого-либо ОРМ. Например, если проводится прослушивание телефонных переговоров обычного гражданина, находящегося под следствием по какому-нибудь уголовному делу, не имеющему отношения к целям прослушивания, и будет зафиксирован разговор прослушиваемого лица со своим адвокатом, в ходе которого будет получена информация, представляющая оперативный интерес, то для обеспечения легитимности ее использования необходимо получение дополнительного судебного решения, разрешающего ограничение адвокатской тайны. Для этого, по нашему мнению, необходимо в соответствии с ч. 3 ст. 8 ФЗ «Об ОРД» вынести мотивированное постановление руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, с обязательным уведомлением суда (судьи) в течение 24 часов. В течение 48 часов с момента получения информации о том, что полученные в результате проведения ОРМ сведения содержат охраняемую федеральным законом тайну, орган, осуществляющий это ОРМ, обязан получить судебное решение, допускающее ее ограничение.

Определенное количество проблем может возникнуть и при реализации информации, полученной в результате проведения ОРМ судебного санкционирования. Часть 7 ст. 5 ФЗ «Об ОРД» устанавливает определенные ограничения использования сведений, полученных в ходе прослушивания телефонных переговоров. Она гласит, что фонограммы и другие материалы, полученные в результате прослушивания телефонных и иных переговоров лиц, в отношении которых не были возбуждены уголовные дела, подлежат уничтожению в течение шести месяцев с момента прекращения прослушивания, о чем составляется соответствующий протокол.

В процессе применения этой статьи на практике возникают определенные проблемы. Так, если в рамках ведения дела оперативного учета непосредственно после его заведения проводилось прослушивание телефонных переговоров проверяемого лица, то срок ведения дела после

окончания оперативно-технического мероприятия может длиться еще год и более, а материалы прослушивания, если не было возбуждено уголовное дело, не более чем через шесть месяцев подлежат уничтожению. Чтобы разрешить это противоречие, предлагаем в случае необходимости продления срока хранения соответствующих материалов выносить мотивированное постановление руководителя органа внутренних дел с ходатайством в суд об этом. Рассмотрев представленные документы, судья может установить срок, на который можно продлить срок хранения результатов прослушивания либо отказать в продлении. Однако, как уже говорилось выше, это положение должно быть отражено в соответствующем нормативном правовом акте. Как вполне правомерно заявило руководство Омского областного суда, ни один омский судья не подпишет такое постановление, пока не будет принят регламентирующий это федеральный закон.

Существует еще ряд теоретических и практических проблем, связанных с проведением ОРМ, требующих судебного санкционирования. Отдельного рассмотрения заслуживает возможность проведения ОРМ по судебному решению в отношении лиц, обладающих особым правовым статусом. Однако рассмотренные в статье вопросы представляются нам наиболее злободневными и значимыми.

¹ Об оперативно-розыскной деятельности: Федер. закон от 12 авг. 1995 г. № 144-ФЗ: в ред. от 29 июня 2015 г. № 173-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

² Оперативно-розыскные мероприятия и использование их результатов: учеб.-практ. пособие / Вагин О.А., Исиченко А.П., Шабанов Г.Х. – М.: Издательский дом Шумиловой И.И., 2006; Иванов В.И. Судебный контроль за осуществлением оперативно-розыскных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск: ОМА МВД России, 2011; Малахов А.С., Сахарова Д.А. Проблемы судебного санкционирования оперативно-розыскных мероприятий // Научное пространство Европы: мат. междунар. науч.-практ. конф. – София (Болгария), 2013. Вып. 7. URL: http://www.rusnauka.com/11_NPE_2013/Pravo/2_134003.doc.htm (дата обращения: 02.02.2015); и др.

³ Все упомянутые в данной статье законы и иные нормативные правовые акты приведены с использованием СПС КонсультантПлюс.

⁴ Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействующей Инструкции об основах организации проведения оперативно-технических мероприятий: Решение Верховного Суда Рос. Федерации от 16 окт. 2013 г. по делу № АКПИ13-900 // СПС КонсультантПлюс.

НИКОЛАЙ ПЕТРОВИЧ ГОЛЯНДИН,
кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры специальных дисциплин
Северо-Кавказского института повышения квалификации сотрудников МВД России
(филиал) Краснодарского университета МВД России;

АЛЕКСАНДРА НИКОЛАЕВНА ЖИРИКОВА,
старший инспектор Управления экономической безопасности и противодействия коррупции
МВД по Кабардино-Балкарской Республике

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ РОЗЫСКА ЛИЦ В РОССИИ

На основе анализа древнерусских и средневековых нормативных правовых актов Московского княжества выделены и рассмотрены действовавшие в IX-XVII вв. организационные формы и виды розыска лиц.

Ключевые слова: история права, правоохранительная деятельность, розыск, розыск лиц, организация.

N.P. Golyandin, PhD (Law), Assistant Professor, Professor Special Disciplines Subdepartment, North-Caucasian Institute for Advanced Training, branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia; e-mail: ugolnik@mail.ru, tel.: 8 (8662) 75-19-22;

A.N. Girikova, Senior Inspector of the Department of Economic Security and Anti-Corruption Ministry of Internal Affairs of Kabardino-Balkaria; e-mail: alnigi@mail.ru, tel. 8 (8662) 49-47-38.

The history of the formation and development of the organization searches for persons in Russia.

On the basis of analysis of ancient and medieval legal acts of the Moscow principality identified and considered acting in IX-XVII centuries organizational forms search of persons.

Key words: history of law, law enforcement, search, search for people, organization.

Проблемы безопасности и борьбы с преступностью, в том числе розыска скрывшихся преступников и без вести пропавших лиц, волновали современные и древние государства, безусловно, не были чужды и Древней Руси, а затем России. На различных исторических этапах развития нашей страны эти вопросы решались по-разному, соответственно трансформировались и содержание понятия «розыск лиц».

Исходя из существовавших форм и методов правоохранительной деятельности, нами в историческом развитии розыска как специализированного вида деятельности государственных аппаратов условно выделено четыре периода.

Первый период обусловлен формированием правоохранительных органов в России. На начальном этапе (IX-XIV вв.) отсутствовали централизованные органы, осуществлявшие правоохранительные функции, в том числе и розыск. Полицейские обязанности в этот период выполнялись различными институтами и методами, характерными для родового строя.

Второй период определен реформами конца

XIV – середины XVII в., направленными на совершенствование форм и методов деятельности по охране порядка. В данный период были заложены основы формирования специализированных органов по охране правопорядка, в функции которых отдельным направлением была включена розыскная (сыскная) работа. Ее осуществление обеспечивалось с привлечением как специально созданных, так и других государственных институтов.

Третий период выделен нами с момента образования централизованной полицейской системы (вторая половина XVII в.) и до юридического прекращения деятельности имперской полиции и учреждения Временного правительства милиции (март 1917 г.). На этом этапе розыск выделяется как самостоятельная форма участия полиции, а затем – милиции в обеспечении правопорядка путем сбора сведений посредством «негласного полицейского расследования».

Четвертый период можно обозначить как время с учреждения рабоче-крестьянской, а затем – советской милиции и до ликвидации Мини-

стерства внутренних дел союзного государства (ноябрь 1917 – декабрь 1991 г.). В этот период происходит не только структурно-штатная реорганизация розыскной работы, но и ее теоретическое осмысление как самостоятельного направления правоохранительной деятельности сначала в рамках науки криминалистики, а затем – теории оперативно-розыскной деятельности.

Пятый (современный) период (декабрь 1991 г. – по настоящее время) обусловлен изменениями в общественном и государственном строе и связан с существенными структурными преобразованиями в системе правоохранительных органов, стремлением отыскать эффективные организационные формы, которые наиболее полно соответствовали бы новым явлениям в сфере розыскной работы.

Следует отметить, что если последние три периода достаточно подробно исследовались в специальной литературе, то начальные процессы формирования розыска лиц, на наш взгляд, изучены фрагментарно и неполно.

При этом подчеркнем, что розыск лиц, как скрывшихся от наказания после совершения преступления, так и пропавших без вести, всегда представлял одно из сложных направлений правоохранительного процесса. Вместе с тем независимо от статуса субъекта розыска, т.е. не важно, являлась эта служба государственной или же эту работу выполняло лицо, заинтересованное в розыске (пострадавший от преступления или родственник пропавшего), его действия в той или иной мере были в некоторых случаях достаточно подробно регламентированы нормами права, которые мы рассмотрим ниже.

В Древней Руси случаи нарушения публичного спокойствия, в том числе и исчезновения человека, как правило, решались в общинах общинными судами. Они вершили суд по мере надобности, по совести и по установившемуся обычаю – «по закону». Рассматриваемые дела возникали каждый раз по личному заявлению потерпевшего – истца, в современной правовой фразеологии «в порядке частного обвинения». Разделения дел на гражданские и уголовные не было. Княжий суд осуществлялся самим князем только по месту его нахождения, т.е. в Киеве, а также при его выездах в «чужие земли» по наиболее сложным (тяжким) делам.

Подобный порядок организации правоохранительной деятельности впоследствии был закреплен киевскими князьями в официальном законодательном документе под названием «Русская Правда». Сохранившиеся многочисленные варианты (более 100 списков) «Русской Правды» традиционно разделяются на три основ-

ные редакции, во многом отличающиеся друг от друга. Первая получила наименование «Краткая Русская Правда» и относится к ранним редакциям. Вторая – «Пространная Русская Правда» – включает в себя Устав князя Ярослава и Устав Владимира Мономаха. Третья – «Сокращенная Русская Правда» – датируется более поздними периодами¹.

Русский историк права С.В. Юшков, определяя этот документ сборником русского уголовного и уголовно-процессуального права, отмечал, что «Русская Правда, возникнув в период становления русского феодального общества, но своими корнями уходящая в право феодального периода, развивает основные принципы тех правовых норм, которые стали возникать в недрах Руси»².

По «Русской Правде» предъявление иска (жалобы) как уголовного, так и гражданского, было делом потерпевшего, его ближайших родственников или других заинтересованных лиц. Обеспечение присутствия ответчика на суде, а в некоторых случаях и производство его розыска включались в обязанности истца. Практически во всех случаях розыска его инициатор мог рассчитывать только на свои силы, а также помощь родственников или членов общины. Лишь только в ситуации, когда дело рассматривалось княжеским судом, меры, принимаемые по розыску и доставлению разыскиваемого на суд, осуществлялись членами княжеской дружины.

Анализ норм древнерусского законодательства позволяет нам выделить следующие виды розыска ответчиков независимо от характера предъявляемого к ним иска: 1) «гонение следа»; 2) «заклич»; 3) «свод».

Первый вид розыска – «гонение следа» – осуществлялся в отношении лиц, совершивших противоправное деяние и скрывшихся от преследователей – истцов.

Из анализа содержания ст. 70 «Пространной Русской Правды» следует, что ответственность по поиску лица возлагалась на членов той общины – верви, на территорию которой привели следы ответчика (татя). Община должна была принять все меры по его розыску и при обнаружении выдать его либо отвести от себя след – «отсочить татя». Последнее представители общины делали только в присутствии посторонних людей – свидетелей, которые могли подтвердить отсутствие ответчика в пределах владений и проживания общины. Если это удавалось, ответственность с общины снималась.

Если члены общины отказывались произвести «разыскания» на своей территории, или не допускали представителей потерпевшей стороны, или вообще не хотели содействовать им, то

обязаны были уплатить особую пеню – «дикую виру», т.е. плату, а точнее, расплату за чужую вину. Из содержания ст. 77 «Пространной Русской Правды» также следует, что розыск мог закончиться и без результатов, если след выводил на большую дорогу или безлюдное место³.

Другим видом розыска, введенным ст. 26 «Русской Правды», стал «заклич по торгу», применявшийся в случае пропажи «челядина» (подвластного человека) или вещи. Понятие «закличуть и на торгу»⁴ означало оповещение населения через «биричей» (глашатаых) на торговой площади о бегстве или пропаже челядина. При предании гласности подобного оповещения последующие действия с беглым: принимать, передавать или укрывать его запрещалось под страхом наказания. Срок добровольного возвращения разыскиваемого устанавливался в течение 3 дней. После этого срока лицо, укрывающее бежавшего челядина или владеющее им, должно было возместить убытки истцу («платить продажу») по правилам украденной вещи, т.е. значительно дороже.

Третий вид розыска – свод – начинался с опознания владельцем утраченных челядина или вещи, находящихся в правомочном владении другого лица, если последний утверждает, что купил их. Закон предписывал в таком случае начинать сведение показаний (отсюда возникло само название розыска – «свод») с опроса самого челядина и идти от одного покупателя челядина к другому. По сути, определяющим моментом розыска исчезнувшего челядина являлся его поиск по идентификационным признакам, но как он должен был проводиться, в самом Законе не описывалось.

Другое дело, если речь шла о розыске человека, который украл этого самого челядина. Если выяснялось, что следы разыскиваемого ведут за пределы города и прилегающей к нему территории – «в чужую землю», розыск прекращался. При обнаружении разыскиваемого последний должен был заплатить штраф в 12 гривен⁵.

По мере укрепления центральной княжеской власти, установления на всей территории государства единого порядка и обеспечения безопасности его жителей возникла необходимость в создании специализированного административного аппарата и в должностных лицах, обеспечивавших реализацию княжеской воли.

В.И. Власов и Н.Ф. Гончаров, проводившие специальные исследования исторических аспектов розыска преступников в России, указывают, что в истории русского права первым лицом, осуществлявшим сыск (розыск) людей, был «емец», который выполнял функции «поимщика вора».

Свои выводы они основывают на том, что «данное лицо упоминается в краткой редакции Русской правды в ст. 40 и ст. 41»⁶.

Об этом же свидетельствует комментарий А.А. Зимина к ст. 74 Пространной редакции «Русской Правды»: «Если в Краткой Правде изловить преступника, найти краденное и пр. помогал «емец», которым мог быть и кто-либо из посторонних людей и княжеских агентов, то теперь (т.е. в более поздний исторический период...) его место занял отрок «детский». При этом отрок «фигурировал лишь в качестве помощника старшего дружинника (мечника или вирника)»⁷.

Необходимо также отметить, что в соответствии с содержанием «Краткой Русской Правды» в одном лице этого княжеского служащего совмещались должности розысника (ст. 74 Краткой Русской Правды) и сборщика судебных пошлин (ст. 40, 41 Краткой Русской Правды) в зависимости от того, какую из указанных функций в данный момент он выполнял.

С изданием в 1539 г. Белозерской и Каргопольской губных грамот в России начинается губная реформа. При ее проведении произошло разделение древнерусского единого состязательного процесса на розыск (розыскной процесс) и суд (состязательный процесс), которое повлекло за собой изменение организационно-правовых форм деятельности государственных учреждений. Эти изменения были положены нами в основу выделения второго исторического этапа рассматриваемого процесса организации розыска лиц. В Великом Московском княжестве (XV – первая половина XVI столетий) полицейские, в том числе и сыскные, функции выполняли Земский, Разбойный, Сыскной и ряд других приказов – в центре и «губные избы» – на местах. Это были учреждения широкой правоохранительной компетенции. В Разбойном приказе приставы вели розыск и поимку лиц, совершивших тяжкие преступления (убийства, грабежи, разбои и т.п.), а также осуществляли управление губными избами и санкционировали их приговоры⁸.

В Сыскных приказах проводились розыск и поимка сбежавших холопов, судьба которых в последующем определялась судом князя или наместника. Необходимо отметить, что уже в тот период происходит разделение компетенции приставов по территориальному принципу: розыск и задержание бежавших в пределах уезда осуществляли приставы того удельного князя (наместника), от которого бежал холоп, а за его пределами – приставы того уезда, куда направлялся бежавший.

В эпоху Судебников и Соборного Уложения 1649 г. появляются и законодательно оформля-

ются новые организационно-тактические формы розыска: «по лихованным обыскам», «по пыточному оговору» («язычной молке») и «по челобитным» непосредственно заинтересованных в исходе розыска лиц.

«Лихованный обыск»⁹, направленный на установление скрывшегося преступника, представлял собой поисковые действия среди населения с целью установления известных («ведомых») преступников – лихих людей («возведения лиха» на злодеев или их «отлихование»). При этом выделяли два вида обыска: опрос «окольных людей» (соседей) и «повальный обыск» (всеобщий)¹⁰.

Осуществлявшие розыска посредством «лихованного обыска» происходило по определенной процедуре. В заранее назначенное место со всего уезда собирали представителей от всех сословий (князей, детей боярских, их приказчиков, церковнослужителей всех рангов, дьяков и крестьян всех наименований – «с выти по человеку») и расспрашивали после клятвы на кресте («крестное целование»), кто у них в селах и деревнях «лихие люди – тати, разбойники; к кому они приезжают и разбойную рухлядь привозят, и от кого на разбой ездят, и кому разбойную рухлядь продают». При этом обыскным людям делалось предупреждение, чтобы они «в обыске речи свои сказывали прямо, в правду, а не лгали и лихих бы людей не укрывали, а добрых бы людей напрасно не клепали, и по дружбе или по недружбе речей не говорили бы ни на кого; а учнут лгать, лихих людей укрывать, а добрых людей напрасно клепать, а после про то сыщется, и тем обыскным людем быти казненным»¹¹.

Соборное Уложение распространило применение опроса «окольных людей» (иначе – «обыска окольными людьми») на случаи «татьбы, разбоя, убийства, поноровки (сокрытия) им в их местностях», а также для выявления «разбойных станов и хранилищ воровской рухляди».

Розыск по «язычной молке» проводился в обязательном порядке в отношении подозреваемых в преступлении и относился, скорее, к категории расследования, в процессе которого, помимо получения информации об обстоятельствах дела, также устанавливались места нахождения разыскиваемых лиц. «И учнут на себе и на товарищей своих говорити, и по их язычным молкам оговорных людей имати»¹². Следует отметить, что розыск по «язычной молке» на Руси не был связан с повсеместным обвинением людей в совершении противоправных действий для личной выгоды или неконтролируемой верой оговорам. Согласно положениям Уставной книги Разбойного приказа оговорам вовсе не давали веры и по ним не начинали дела, в тех случаях когда:

«язык» (лицо, свидетельствующее о противоправной деятельности) оговаривал в преступлениях лиц, передававших его в губу;

«язык» не оговаривал кого-либо в разбоях и татьбе с пыток, а начинал его оговаривать «уже шедши на казнь»;

тать и разбойников оговаривали не с пытки, а во время длительного тюремного заключения, таким «язычным молкам» предписывалось не верить, «неповинным людям тягот и убытка не чинить», но причины оговора требовалось выяснять;

если «язык» отказывался от оговора при применении физического воздействия и первый, и второй, и третий раз, то не брался во внимание оговор в расспросе до пытки¹³.

Кроме «лихованного обыска» и «язычной молки», о месте нахождения разыскиваемого могли узнать из челобитных¹⁴ потерпевших лиц. По нашему мнению, именно данный вид розыска чаще всего применялся при установлении местонахождения без вести пропавших лиц. Данное мнение основывается на том, что согласно ст. 19 Уставной книги Разбойного приказа данный вид розыска осуществлялся, только на основании «поличного», т.е. очевидных событий¹⁵. Например, когда разыскиваемый длительное время отсутствовал на постоянном месте своего жительства.

В конце XVII в. дополнительно к ранее указанным субъектам общеуголовного розыска прибавляется новая категория должностных лиц – «обыщики» или «сыщики». Так назывались особые княжеские «порученцы», высылаемые центральной властью в города и вотчины для розыска и преследования беглых и преступников. Должность сыщика возникла на постоянной основе, его задачи, права и обязанности регламентировались несколькими законодательными актами центральной власти. Самым полным из таких актов был царский «Наказ сыщикам беглых крестьян и холопов» от 2 марта 1683 г.

Наказ наделял сыщиков широкими полномочиями и определенной свободой действия на местах. Они подбирались, как правило, из дворянского сословия. К месту «поручения» сыщик выезжал с приданными ему дьяком и подьячими. А в соответствии с выдаваемой ему «послушной грамотой» воевода обязывался выделить сыщику местных стрельцов, палача и других служивых людей. Таким образом, комплектовалось целое розыскное формирование, которое называлось «приказом сыскных дел». Наказ возлагал на сыщиков ведение следствия и розыск не только беглых крестьян и холопов, но и беглых солдат¹⁶.

Подводя итоги генезиса организации розы-

ска лиц в период формирования законодательства Российского государства, следует отметить, что законодательство Древней Руси, а затем Московского княжества содержало отдельные организационные элементы будущего розыскного процесса, который характеризовался следующими признаками:

розыск лиц первоначально возлагался на коллективные формирования – общины, что позволяло активно привлекать к его осуществлению большую массу людей и устанавливать местонахождение исчезнувшего (бежавшего) лица без участия представителей государственной власти;

частному лицу в розыске скрывающегося ответчика или пропавшего челядина могли оказывать помощь выделенные князем дружинники («емцы», «детьски», «отроки», «мечники», «вирники»), которым при положительном результате выплачивалось определенное вознаграждение, зависящее от стоимости возвращенного имущества или налагаемого урока (штрафа);

в ходе осуществления розыска истцом и его помощниками могли быть использованы различные приемы как гласного («свод», «заклич на торгу»), так и тайного («гонение следа») характера.

С развитием права начинает складываться новая процессуальная форма рассмотрения фактов нарушений публичного спокойствия, получившая в дальнейшем название «розыск» или «сыск», предусматривающая проведение розыскных действий только по инициативе государственных органов. При этом термин «розыск» («сыск») в древнерусских памятниках права имел тройное значение: установление истины при расследовании обстоятельств; особая форма судопроизводства, следственный процесс и действия уполномоченных на то лиц по физическому поиску и установлению места нахождения разыскиваемого. Во всех перечисленных случаях сыск как организационно-правовая форма рассматриваемого периода предусматривал деятельность следующих субъектов:

воевод, сыщиков и сыскных приказов (в лице губных старост) в уездах по организации и физическому поиску разыскиваемых;

писцов по составлению переписных книг, обеспечивавших официальную регистрацию как убывших, так и прибывших лиц;

выборных чинов местной администрации – сотских, десятских, целовальников, приказчиков и др., по осуществлению полицейских функций слежки за населением;

помещиков, осуществлявших инициативный розыск бежавших холопов и при необходимости получавших для этого военно-административную помощь от государства.

¹ История государства и права России: учебник / под ред. Ю.П. Титова. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 24-25.

² Юшков С.В. Русская правда: происхождение, источники, ее значение. – М.: Зерцало, 2002. С. 370.

³ Статья 77 «Пространной Русской Правды» гласила: «Если вора не будет (сразу обнаружено), то искать (его) по следу; если не будет следа к (частновладельческому) селу или к торговому стану, а (люди, т.е. члены верви) не отведут следа от себя и не поедут по следу (разыскивать вора) или воспротивятся (разысканию вора у них), то они платят и убытки, причиненные воровством, и штраф; если же (при розыскании) след затеряется на большой дороге, (где) и села (поблизости) не будет, или на пустыре, где не будет ни села ни людей, (то им) не следует платить ни убытки за воровство, ни штраф». (См.: Памятники русского права. Вып. 1: Памятники права Киевского государства. X-XII вв. / под ред. С.В. Юшкова. – М.: Государственное изд-во юрид. лит., 1952. С. 131).

⁴ В статье 28 «Пространной Русской Правды» определен еще один термин – «заповесь на торгу». Слово «заповедать» в древнерусском языке обозначало «запрет», «запрещать».

⁵ Статья 29 «Пространной Русской Правды».

⁶ Власов В.И., Гончаров Н.Ф. Организация розыска преступников в России в IX-XX веках (историко-правовое исследование): монография. – Домодедово: РИПК работников МВД России, 1997. Ч. 1. С. 9-10.

⁷ Памятники русского права. Вып. 1: Памятники права Киевского государства. X-XII вв. / под ред. С.В. Юшкова. – М.: Государственный изд-во юрид. лит., 1952. С. 171.

⁸ Статьи 42, 52, 60 и др. Уставной книги Разбойного приказа. См.: Памятники русского права. Вып. 5: Памятники права периода сословно-представительной монархии. Первая половина XVII в. / под ред. Л.В. Черепнина. – М.: Государственное изд-во юрид. лит., 1959. С. 188-199.

⁹ Название «лихованный обыск» идет от понимания преступления как несчастья или беды, которое обозначалось в древнерусском языке через слово «лихо».

¹⁰ Глава XXI. Ст. 28, 29, 76, 95 и др. Соборного Уложения 1649 г. (См.: Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 г. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961).

¹¹ Цит. по: Власов В.И., Гончаров Н.Ф. Указ. соч. С. 47.

¹² Статья 1 Уставной книги Разбойного приказа. (См.: Хрестоматия по истории русского права / сост. М. Владимировский-Буданов. Вып. 3. 3-е изд. – М., 1888. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc313p/instrum3943> (дата обращения: 15.01.2015).

¹³ Статья 19, 20, 36, 43 Уставной книги Разбойного приказа. (См.: Хрестоматия по истории русского права / сост. М. Владимировский-Буданов. Вып. 3. 3-е изд. – М., 1888. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc313p/instrum3943> (дата обращения: 15.01.2015).

¹⁴ «Бить челом» – терминология старорусского юридического языка, выражение обозначало прошение о каких-либо действиях, в том числе и о розыске лица.

¹⁵ Хрестоматия по истории русского права / сост. М. Владимировский-Буданов. Вып. 3. 3-е изд. – М., 1888. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc313p/instrum3943> (дата обращения: 15.01.2015).

¹⁶ Российское законодательство X-XX вв.: Законодательство периода становления абсолютизма: В 9 т. / отв. ред. А.Г. Маньков. – М.: Юрид. лит., 1986. Т. 4. С. 80-93.

АНАТОЛИЙ ПЕТРОВИЧ ИСИЧЕНКО,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
старший научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России

ЕЩЕ РАЗ О ЯЗЫКЕ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКОГО ЗАКОНА

На примере рассмотрения отдельных терминов отраслевого Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» обосновывается необходимость законодательного определения его основных понятий.

Ключевые слова: имущество, подлежащее конфискации, информационная безопасность, конфликт интересов, национальная безопасность, провокация, фальсификация результатов оперативно-розыскной деятельности, экономическая безопасность, язык оперативно-розыскного закона.

A.P. Isichenko, Honored Lawyer of the Russian Federation, Senior Researcher of Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia; e-mail: yanok83@mail.ru, 8 (495) 982-18-81.

Once again about the language operational-investigative law.

For example, considering some of the terms of the law on industry operatively-search activity the necessity of legislative definition of its basic concepts.

Key words: property subject to confiscation, information security, conflict of interest, national security, provocation, falsification of results of operatively-search activity, economic security, the language of operative-investigative law.

Более десяти лет назад уже приходилось писать на эту тему¹. С тех пор в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»², текст которого анализировался, внесены многочисленные поправки. Не все из них можно признать удачными, но главное – ничего не изменилось в качестве законодательного языкотворчества, его понятийно-терминологического аппарата. Приходится с сожалением констатировать, что язык оперативно-розыскного закона, прежде всего его терминология, формируется во многом стихийно, без должной научной проработки, намечаемые изменения и дополнения Закона не выносятся на широкое обсуждение профессиональной общественности и порой принимаются настолько стремительно, что за их появлением не успевают следить даже специалисты, особенно те, которым непосредственно адресуются законодательные новшества. Неудивительно, что сотрудники оперативных подразделений нередко узнают об изменениях в Законе, как говорится, в последнюю очередь, например из уст надзирающих прокуроров.

За истекшие 13 лет в ФЗ «Об ОРД» внесено около 50 поправок, в нем появился ряд новых терминов. Среди них: «банкротство», «государственная регистрация юридических лиц», «имущество, подлежащее конфискации», «иностранный инвестор», «иностранные инвестиции», «информационная безопасность», «конфликт интересов», «коррупция», «лицензирование»,

«лицензия», «провокация», «расходные обязательства РФ», «судебный иск», «террористическая деятельность», «террористический акт», «фальсификация результатов оперативно-розыскной деятельности», «хозяйственное общество, имеющее стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», «электронные носители информации» и др. Попробуем проанализировать некоторые из перечисленных и других законодательных терминов с языковой, логической, юридической точек зрения, да и просто с позиции здравого смысла, исходя из того, что термины – это «ключевые слова законодателя, создающие благоприятный фон для однозначного понимания общих и частных государственных велений»³.

Одна из задач оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) изначально выглядела как «добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации». Понадобилось много лет, чтобы сначала понять, что угрозу названным видам безопасности России представляют не только действия, но и бездействие, а затем обнаружить, что такая угроза существует также в отношении информационной безопасности. Сколько еще времени понадобится для осознания угрозы остальным видам безопасности страны – например, общественной, личной? Хотелось бы дожить до того счастливого дня, когда

российские парламентарии поймут наконец, что упомянутые события и деяния могут создавать угрозу всей национальной безопасности, т.е. безопасности многонационального народа Российской Федерации как носителя суверенитета и единственного источника власти в стране.

Но если уж на законодательном уровне решено выделить лишь отдельные виды безопасности, то их особая значимость должна быть как-то отмечена: если не указанием на отличительные признаки, то хотя бы единообразным употреблением терминологии. Между тем в анализируемом Законе без особой надобности, а, скорее, для стилистического разнообразия, неуместного в нормативно правовом акте, соседствуют термины «безопасность государства» (ст. 1, 8¹, 14) и «государственная безопасность Российской Федерации» (ст. 2, 7, 8, 15). Конечно, из анализа норм указанных статей можно сделать вывод, что в них речь идет о безопасности России как государства, но специалисты в области законодательной техники рекомендуют избегать в правовых документах терминов-синонимов. Тем не менее, в ФЗ «Об ОРД» они встречаются: «данные» (ст. 7, 8, 9), «информация» (ст. 2, 5, 6, 7, 8, 12, 17) и «сведения» (ст. 5, 7, 9, 11, 12, 21), «жилище» (ст. 8, 9) и «жилое помещение» (ст. 15), «травма», «ранение» и «увечье» (ст. 18). В последнем случае особенно отчетливо видно, что в понятия травмы, ранения и увечья вкладывается разный смысл: эти слова соседствуют в одном перечне (ч. 10 ст. 18), и это, на наш взгляд, обязывает снабдить их определениями или отослать к уже имеющимся официальным разъяснениям во избежание разночтений при толковании и применении правовых норм.

Нежелательными в нормативных правовых актах представляются также многозначные слова и выражения, паронимы. В ФЗ «Об ОРД» к их числу можно отнести следующие термины: «лица, подозреваемые в совершении преступлений»; «органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность»; «протокол». Так, из контекста Закона (ч. 4 ст. 8) усматривается, что под лицами, подозреваемыми в совершении преступлений средней тяжести, тяжких и особо тяжких преступлений, подразумеваются не только подозреваемые в уголовно-процессуальном смысле (ч. 1 ст. 46 УПК РФ), но и лица, обоснованно заподозренные в подготовке или совершении преступлений, как объекты оперативной проверки или разработки. Термин «органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность» встречается в подавляющем большинстве статей Закона, однако под ним подразумеваются не только государственные органы, уполномоченные на

осуществление ОРД, что прямо следует из оговорок в его первой статье, но и оперативные подразделения (должностные лица) этих органов, причем в ряде случаев трудно различить, какое из указанных значений имеется в виду. Термин «протокол» в рассматриваемом Законе употребляется в двух значениях: как оперативно-служебный и как следственный документ (ч. 7 ст. 5 и ч. 1 ст. 15). Последнее значение ни с логической, ни с юридической точки зрения в ФЗ «Об ОРД» не вписывается и в рамках оперативно-розыскного производства выглядит бессмысленно, на что уже обращалось внимание⁴.

Что касается вышеперечисленных видов безопасности, то лишь два из них удостоены законодательных дефиниций. Так, *информационная безопасность* определена как «состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства»⁵, а *экономическая безопасность* – как «состояние экономики, обеспечивающее достаточный уровень социального, политического и оборонного существования и прогрессивного развития Российской Федерации, неуязвимость и независимость ее экономических интересов по отношению к возможным внешним и внутренним угрозам и воздействиям»⁶. Но применимы ли эти дефиниции к анализируемому Закону? Об этом можно лишь догадываться, поскольку в каждом законодательном акте, где в специальных статьях приводятся определения основных понятий, делается оговорка о том, что они имеют силу только для данного Закона. Поэтому, например, определение результатов ОРД, сформулированное в УПК РФ (п. 36¹ ст. 5), ввиду его неполноты в оперативно-розыском смысле для рассматриваемого Закона явно неприемлемо.

Собственные дефиниции в ФЗ «Об ОРД» почти отсутствуют. Изначально в нем содержалось лишь определение самой оперативно-розыскной деятельности, которое неоднократно подвергалось критике из-за его нечеткости, недостаточной полноты и громоздкости. В 2007 г. Закон пополнился своеобразно сформулированным определением понятия *провокации* (ч. 8 ст. 5). Приведем его дословно: «Органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается: ... подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация)». Это определение при его буквальном толковании ставит крест на проведении таких оперативно-розыскных мероприятий, в ходе которых обнаруживается явный умысел прове-

ряемых (разрабатываемых) лиц на совершение преступления, но его предотвращение возможно только благодаря созданию искусственной обстановки, позволяющей контролировать их поведение. О лицах, намерения которых не выявлены, при таком понимании провокации говорить вообще не приходится. Между тем основания для проведения этих и других оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ) Законом предусмотрены, а время их проведения определяется конкретными условиями места и времени выявления противоправных намерений и действий. В частности, проведение оперативного эксперимента, согласно определению Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2011 г. № 1586-О-О, не предполагает его немедленного исполнения, поскольку время реализации данного ОРМ обусловлено не действиями должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, а поведением лица, в отношении которого оно проводится⁷. Иначе говоря, буквальное толкование провокации, вытекающее из ее законодательного определения, не только логически неприемлемо, но, по нашему мнению, и юридически несостоятельно.

Особенность формирования законодательной, как и любой, терминологии заключается в том, что, базируясь, как правило, на общелитературной лексике, она придает заимствованным словам специальный смысл, например, путем сужения их значения⁸. Российский же законодатель, по сути, воспроизвел общеупотребительное значение рассматриваемого слова, невольно сыграв на руку недобросовестным толкователям понятия провокации. Между тем согласно данным экспертного опроса судей разных уровней защита в судебном процессе нередко ставит вопрос о провокационности действий субъектов ОРД (69% ответов)⁹. Если вспомнить, что в переводе с латинского языка данное слово означает «вызов», то надо признать: это вызов не лицам, подозреваемым в подготовке или совершении преступлений, как объектам оперативной проверки (разработки), а субъектам ОРД.

Данный пример лишний раз подтверждает необходимость официального определения понятий, используемых в ФЗ «Об ОРД». Ведь, кроме двух рассмотренных, какие-либо определения в нем отсутствуют, хотя практическая потребность в законодательном толковании основных понятий новой отрасли российского законодательства ощущается все более остро. Об этом можно судить по обращениям граждан в Конституционный Суд РФ с требованием проверить отдельные положения ФЗ «Об ОРД» на их конституционность. Так, в период с 1997 по 2012 г. только на его пленарных заседаниях рассмотрено около

40 таких обращений¹⁰. По свидетельству начальника Управления конституционных основ уголовной юстиции этого Суда, указанные обращения в значительной степени связаны с неверным пониманием заявителями содержания оспариваемых норм, неправильным их применением или оценкой правоприменительных действий¹¹. Надо полагать, что при наличии официальных определений понятий, используемых в Законе, таких обращений могло быть меньше.

В связи с этим нельзя не отметить, что в специальной литературе предложено множество вариантов толкования каждого из 14 ОРМ, предусмотренных Законом¹². Издан, по меньшей мере, один сборник законопроектов с их дефинициями¹³. Они содержатся и в новой редакции модельного закона СНГ «Об оперативно-розыскной деятельности» от 16 ноября 2007 г. Однако органы и должностные лица, обладающие правом законодательной инициативы, почему-то не форсируют внесение соответствующих поправок в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности». А государственные органы, уполномоченные на осуществление этой деятельности, в подзаконных нормативных актах дают отнюдь не идентичные определения понятий ОРМ, что вряд ли способствует единообразному применению Закона. Более того, отсутствие законодательного определения сущности отдельных ОРМ на практике приводит к тому, что следователями, прокурорами, судом и адвокатами их проведение в ряде случаев признается незаконным¹⁴. Чтобы обеспечить единообразное применение положений Закона всеми субъектами ОРД, целесообразно именно в Законе определить сущность каждого ОРМ, других используемых в нем понятий, что, кстати, соответствует не только требованиям законодательной техники, но и позиции Европейского Суда по правам человека¹⁵.

Законодательного определения, на наш взгляд, требуют как старые, так и вновь появившиеся термины, в первую очередь привлеченные из других отраслей права, особенно если они не дефинированы в отраслевом законодательстве и (или) им придается особый, оперативно-розыскной смысл. Так, не вполне ясно, какое содержание вкладывается в понятие «*фальсификация результатов оперативно-розыскной деятельности*», воспроизведенное нами из законодательной формулировки «фальсифицировать результаты оперативно-розыскной деятельности» (ч. 8 ст. 5 Закона). Уголовный кодекс РФ содержит норму, предусматривающую ответственность за фальсификацию результатов ОРД лицом, уполномоченным на проведение ОРМ, в целях уголовного преследования лица,

заведомо непричастного к совершению преступления, либо в целях причинения вреда чести, достоинству и деловой репутации (ч. 4 ст. 303 УК РФ). Но ведь возможна фальсификация результатов ОРД, не преследующая указанных целей, и, следовательно, не влекущая уголовной ответственности. Из контекста ст. 5 Закона видно только то, что такая фальсификация запрещается, но влечет ли она какую-либо ответственность, остается неясным. Следовательно, в части, не предусмотренной уголовным законом, запрет фальсифицировать результаты ОРД остается декларативным или по умолчанию отданным на усмотрение самих органов, уполномоченных регламентировать организацию и тактику проведения ОРМ, т.е. в лучшем случае может повлечь дисциплинарную ответственность.

Вызывает вопросы и термин «*имущество, подлежащее конфискации*» (ст. 2 Закона) как объект установления при реализации соответствующей задачи ОРД. Во-первых, Уголовный кодекс РФ (ст. 104¹) определяет конфискацию имущества как принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора весьма разнообразных видов имущества, полученного в результате совершения очень обширного перечня преступлений, и доходов от него, за исключением имущества и доходов, подлежащих возвращению законному владельцу. В состоянии ли и насколько мотивированно оперативные подразделения в процессе осуществления ОРД могут устанавливать такое разнообразие имущества и доходов от него в условиях неопределенности будущего вынесения обвинительного приговора? Иначе говоря, насколько реалистична постановка такой задачи ОРД? Во-вторых, можно ли считать эту задачу в каждом конкретном случае выполненной, если указанное имущество выявлено и его наличие зафиксировано? Ведь к моменту рассмотрения дела в суде его может уже и не быть (израсходовано, изношено, приведено в негодность, уничтожено). Однако в Законе не ставится задача обеспечения его сохранности. Но тогда в чем реальный смысл установления такого имущества, которое в итоге не всегда может быть конфисковано? В-третьих, неясно, распространяется ли рассматриваемая задача ОРД на случаи обеспечения судебных исков, возможность которых предусмотрена ст. 8¹ Закона? В гражданском праве конфискация имущества рассматривается как один из случаев принудительного изъятия имущества у собственника, а в случаях, предусмотренных законом, имущество может быть безвозмездно изъято у собственника по решению суда в виде санкции за совершение

не только преступления, но и иного правонарушения (ч. 2 ст. 235, ст. 243 ГК РФ). При этом конфискация имущества как мера гражданско-правовой ответственности может быть применена судом при определении последствий недействительной сделки.

Без законодательного разъяснения трудно воспринимается и смысл понятия «*конфликт интересов*»¹⁶. Соответствующий политологический термин означает столкновение политических и социально-экономических целей. Но российский законодатель вкладывает в это понятие иное, более конкретное содержание. В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» (ч. 1 ст. 10) под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная, прямая или косвенная, заинтересованность государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способно привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. Если именно такой смысл вкладывается в рассматриваемое понятие ФЗ «Об ОРД», то возникает ряд вопросов. Во-первых, сбор информации, необходимой для принятия решений о соблюдении вытекающих из антикоррупционного законодательства требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, судя по содержанию ст. 7 Закона в ее сопоставлении со ст. 2, отнесен к вспомогательным задачам ОРД. Однако с учетом обширного перечня объектов проверочных мероприятий (п. 1 ч. 3 ст. 7 Закона) их проведение потребует привлечения значительных сил и средств оперативных подразделений органов, осуществляющих ОРД, что может негативно отразиться на результатах их основной работы. Во-вторых, насколько логична постановка такой задачи в отношении *претендентов* на замещение государственных и прочих должностей? Ведь упомянутая ситуация может возникать только при их реальном замещении. Поэтому реализация рассматриваемого законодательного предписания на практике может вылиться в сбор и неправомерное использование любых компрометирующих данных на указанных лиц. В связи с этим существует реальная опасность превращения сбора такой проверочной информации в устранение конкурентов в борь-

бе за власть теми, кто пользуется влиянием или имеет «своих людей» в государственных органах, осуществляющих ОРД.

Таким образом, проблема законодательного определения, по меньшей мере, основных понятий, используемых в ФЗ «Об ОРД», давно назрела и требует разрешения.

¹ Исиченко А.П. О языке оперативно-розыскного закона // Проблемы теории и практики оперативно-розыскной деятельности: мат. науч.-практ. конференции / под ред. К.К. Горяинова, И.А. Климова. – М., 2002. С. 110-124.

² Об оперативно-розыскной деятельности: Федер. закон от 12 авг. 1995 г. № 144-ФЗ; в ред. от 29 июня 2015 г. № 173-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. Далее – ФЗ «Об ОРД», Закон.

³ Бойко А.И. Язык уголовного закона и его понимание: монография. – М., 2010. С. 99.

⁴ Исиченко А.П. Новеллы в оперативно-розыском и милицейском законодательстве // Научный портал МВД России. 2009. № 4. С. 63-65.

⁵ Об участии в международном информационном обмене: Федер. закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 3347.

⁶ О государственном регулировании внешнеторговой деятельности: Федер. закон от 13 окт. 1995 г. № 157-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 42, ст. 3923.

⁷ Теория оперативно-розыскной деятельности: учеб-

ник. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Сенилова. – М., 2014. С. 311-312.

⁸ Даниленко В.П. Русская терминология. Опыт лингвистического описания. – М., 1977. С. 23-27, 89; и др.

⁹ Вагин О.А. Конституционные проблемы оперативно-розыскной деятельности (научный доклад) // Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности: сб. мат. Всероссийского круглого стола 3 ноября 2011 г. – СПб., 2012. С. 44.

¹⁰ Теория оперативно-розыскной деятельности... С. 699-703.

¹¹ Вагин О.А. Указ. соч. С. 9.

¹² Захарцев С.И, Игнащенко Ю.Ю., Сальников В.П. Оперативно-розыскная деятельность в XXI веке: монография. – М., 2015. С. 189-213; Фирсов О.В. Правовые основы оперативно-розыскных мероприятий: учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. – М., 2015. С. 24-94.

¹³ Современные подходы к правовому регулированию оперативно-розыскной деятельности: инициативные проекты Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» / сост. В.Ф. Луговик. – Омск, 2006.

¹⁴ Бобров В.Г. О некоторых вопросах законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности // Полицейское право. 2005. №2. С. 76-77.

¹⁵ Вагин О.А. Указ. соч. С. 42-43. Показательно, что и в новом отраслевом законодательном акте – Кодексе административного судопроизводства РФ от 08. 03. 2015 № 21-ФЗ при наличии 39 глав (365 статей) нет специальной статьи с разъяснением основных понятий; правда, ряд из них в прямой или косвенной форме определен по ходу изложения нормативного материала.

¹⁶ Этот термин без раскрытия его значения используется и в Кодексе РФ об административных правонарушениях (ст. 6.29).



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ ГОРЕВ,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры управления и информационных технологий в деятельности ОВД
ФГКОУ ВО «Омская академия МВД России»

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ПРОГРАММ ДЛЯ ЭВМ

Дается анализ особенностей программного обеспечения как объекта правового регулирования, рассматриваются возможности административно-правового регулирования оборота программ для ЭВМ, анализируются некоторые проблемы законодательства и правоприменительной практики в этой сфере.

Ключевые слова: программа для ЭВМ, лицензирование, криптографическая защита, стеганография.

A.I. Gorev, PhD (Law), Assistant Professor, Assistant Professor of management and information technologies in activity of Department of Internal Affairs, Omsk academy of Ministry of Internal Affairs Russia; e-mail: Gorev_a@inbox.ru, tel.: 8 (3812) 750-977.

About some features of is administrative-legal regulation of a turn of the computer programs.

In article the analysis of features of the software as object of legal regulation becomes, possibilities of the is administrative-right regulation of a turn of the computer programs are considered, some problems of lawmaking and правоприменительной experts are analyzed.

Key words: the computer program, licensing, cryptographic protection, steganographic protection.

Разрешительная (лицензионная) система – урегулированная правом совокупность общественных отношений субъектов административной власти с гражданами и организациями, возникающих в связи с выдачей разрешений на занятие определенными видами деятельности и последующим надзором за соблюдением правил и условий осуществления разрешенной деятельности¹.

Термин «лицензия» (лат. «licentia» – свобода, право), как отмечает В.В. Беспалов², в российском законодательстве используется в двух значениях:

1) как разрешение компетентного государственного органа на осуществление определенного вида деятельности (из числа видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию);

2) как разрешение обладателя исключительных прав на объект интеллектуальной собственности, в данном случае программу для ЭВМ, использовать этот объект определенным образом.

Лицензии в первом смысле данного термина выдаются на основании Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»³ (далее – Закон о лицензировании). Во втором случае речь идет о распоряжении исключительными правами на программы для ЭВМ и базы данных на основании лицензионного договора в порядке, предусмотренном ч. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 1234-1235).

Применение одного термина для определения различных по содержанию процессов порождает проблемы правоприменения. Так, более 70% опрошенных пользователей государственных информационных систем под «лицензионным программным обеспечением» понимают программу, имеющую гарантированные работоспособность (без сбоев) и защищенность. Причем поскольку использование лицензионного программного обеспечения регламентировано государством, то предполагается наличие гарантии компетентных в данной сфере государствен-

ных органов. Тем самым происходит подмена понятий «сертифицированное» на «лицензионное».

Подобная подмена понятий происходит и при создании нормативных правовых документов. В качестве примера можно указать постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2011 г. № 207 «О минимально необходимых требованиях к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам на особо опасных и технически сложных объектах капитального строительства, оказывающим влияние на безопасность указанных объектов», в котором утверждены минимально необходимые требования к выдаче саморегулируемым организациям свидетельств о допуске к работам по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов использования атомной энергии и особо опасных и технически сложных объектов⁴. В требованиях о допуске к работам по подготовке проектной документации и инженерным изысканиям в качестве требований к имуществу указано наличие «у заявителя принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании... электронно-вычислительных машин и лицензионного программного обеспечения (выделено нами. – А.Г.) в составе и количестве, которые необходимы для выполнения соответствующих видов работ».

В приказах министерств и ведомств эта подмена понятий также присутствует. Так, в приказе Мининформсвязи Российской Федерации от 19 марта 2007 г. № 36 «Об утверждении Перечня представляемых сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти и Порядка представления их в электронном виде»⁵ представление сведений о финансовом обеспечении федерального органа государственной власти в сфере информационно-коммуникационных технологий включает расходы на приобретение лицензионного программного обеспечения.

Одной из особенностей проприетарного программного обеспечения, распространяемого с лицензией конечному пользователю EULA (End-User License Agreement), является наличие недоработок и программных закладок. В указанных нормативных документах регламентирование деятельности проводится в организациях, обрабатывающих информацию ограниченного доступа, либо на особо опасных объектах. В этом случае для гарантий правильной работоспособности и защиты от несанкционированного доступа следует использовать программное обеспе-

чение, имеющее сертификат соответствия, т.е. сертифицированное.

Таким образом, в сфере оборота программного обеспечения, регулируемого административно-правовыми мерами, разрешительная система наличествует в виде лицензирования и сертификации.

Основой законодательства о разрешительной системе в отношении предпринимательской деятельности является Закон о лицензировании, принятый вместо действовавшего с 2001 г. одноименного закона. Следует отметить непоследовательность законодателя, провозгласившего в ч. 2 ст. 1 Закона о лицензировании неприменение положений закона к отношениям, связанным с осуществлением лицензирования деятельности, связанной с защитой государственной тайны. Однако лицензированию подлежат разработка, производство, распространение шифровальных (криптографических) средств. Современные средства защиты сведений, содержащих государственную тайну, включают криптографические средства. Как справедливо отмечает И. Мелехин, безусловным облегчением жизни хозяйствующих субъектов стало явное снятие требования по получению лицензий на техническое обслуживание криптографических средств, если оно осуществляется для собственных нужд юридического лица и предпринимателя⁶. Однако данное явное снятие в случае осуществления деятельности для собственных нужд (выявление электронных устройств негласного съема информации, производство и техническое обслуживание медицинской техники, перевозка воздушным транспортом и т.п.) отсутствует в части регулирования деятельности по технической защите конфиденциальной информации. Таким образом, по смыслу закона получается, что любая деятельность (даже выполняемая для обеспечения собственных нужд) по технической защите конфиденциальной информации подлежит лицензированию. Из изложенного И. Мелехин обоснованно делает вывод о том, что «любая организация, осуществляющая комплекс мероприятий и (или) услуг по защите персональных данных от несанкционированного доступа, в том числе и по техническим каналам, а также от специальных воздействий на такую информацию в целях ее уничтожения, искажения или блокирования доступа к ней, должна получить лицензию на деятельность по технической защите конфиденциальной информации».

Лицензированию в соответствии с п. 1 ст. 12 указанного Закона в сфере оборота программного обеспечения подлежат:

разработка, производство, распространение

шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнение работ, оказание услуг в области шифрования информации, техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)⁷;

разработка, производство, реализация и приобретение в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации⁸;

разработка и производство средств защиты конфиденциальной информации;

деятельность по технической защите конфиденциальной информации;

деятельность по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин, баз данных и фонограмм на любых видах носителей (за исключением случаев, если указанная деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование данных объектов авторских и смежных прав в силу федерального закона или договора)⁹.

Указанные виды деятельности существенно различаются между собой и требуют детального рассмотрения для понимания особенностей правового регулирования. Первый в перечне Закона о лицензировании указаны виды деятельности, связанные с *шифровальными (криптографическими) средствами*.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 313 к шифровальным (криптографическим) средствам (средствам криптографической защиты информации) относятся:

а) средства шифрования – аппаратные, программные и программно-аппаратные шифровальные (криптографические) средства, реализующие алгоритмы криптографического преобразования информации для ограничения доступа к ней, в том числе при ее хранении, обработке и передаче;

б) средства имитозащиты – аппаратные, программные и программно-аппаратные шиф-

ровальные (криптографические) средства (за исключением средств шифрования), реализующие алгоритмы криптографического преобразования информации для ее защиты от навязывания ложной информации, в том числе защиты от модифицирования, для обеспечения ее достоверности и некорректируемости, а также обеспечения возможности выявления изменений, имитации, фальсификации или модифицирования информации;

в) средства электронной подписи;

г) средства кодирования – средства шифрования, в которых часть криптографических преобразований информации осуществляется с использованием ручных операций или автоматизированных средств, предназначенных для выполнения таких операций;

д) средства изготовления ключевых документов – аппаратные, программные, программно-аппаратные шифровальные (криптографические) средства, обеспечивающие возможность изготовления ключевых документов для шифровальных (криптографических) средств, не входящие в состав этих шифровальных (криптографических) средств;

е) программные шифровальные (криптографические) средства – программы для электронных вычислительных машин и их части, в том числе содержащие ключевую информацию, обеспечивающие возможность преобразования информации в соответствии с алгоритмами криптографического преобразования информации в программно-аппаратных шифровальных (криптографических) средствах, информационных системах и телекоммуникационных системах, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств;

ж) программно-аппаратные шифровальные (криптографические) средства – устройства и их компоненты (за исключением информационных систем и телекоммуникационных систем), в том числе содержащие ключевую информацию, обеспечивающие возможность преобразования информации в соответствии с алгоритмами криптографического преобразования информации с использованием программ для электронных вычислительных машин, предназначенных для осуществления этих преобразований информации или их части.

Среди перечисленных средств не указаны средства стеганографической защиты информации¹⁰. В Указе Президента РФ от 17 декабря 2011 г. № 1661 «Об утверждении Списка товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспорт-

ный контроль» термин «стеганография» упоминается в пунктах:

5.4.3.1. «Программное обеспечение и математические модели стеганографических систем, разработанных для обеспечения аутентификации мультимедийной информации, наблюдаемой в условиях шумов»;

5.4.3.2. «Программное обеспечение и математические модели стеганографических систем, разработанных для организации канала скрытой передачи данных в речевых и видеосообщениях»;

5.5.5. «Технологии, связанные со стеганографической защитой информации, позволяющие решать следующие задачи: а) встраивание информации в потоковый контейнер в реальном масштабе времени; б) внедрение в мультимедийную информацию невидимых электронных «водяных» знаков, не разрушающихся при различных операциях обработки сигналов (сжатия, зашумления, аффинных преобразований, обрезания краев и т.п.); в) внедрение в мультимедийную информацию невидимых электронных «водяных» знаков, позволяющих выявить факт вмешательства, его характер и определить местоположение»¹¹.

Таким образом, создание и оборот технологий стеганографической защиты информации, широко применяемых в настоящее время как в бизнесе¹², так и преступной деятельности, определенных как технологии двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспортный контроль, не являются лицензируемыми видами деятельности.

Важной нормой, определенной постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 313, является перечень средств, товаров и оборудования, на которые Положение не распространяется:

б) шифровальных (криптографических) средств, а также товаров, содержащих шифровальные (криптографические) средства, реализующих либо симметричный криптографический алгоритм, использующий криптографический ключ длиной, не превышающей 56 бит, либо асимметричный криптографический алгоритм, основанный либо на методе разложения на множители целых чисел, размер которых не превышает 512 бит, либо на методе вычисления дискретных логарифмов в мультипликативной группе конечного поля размера, не превышающего 512 бит, либо на методе вычисления дискретных логарифмов в иной группе размера, не превышающего 112 бит;

в) товаров, содержащих шифровальные

(криптографические) средства, имеющих либо функцию аутентификации, включающей в себя все аспекты контроля доступа, где нет шифрования файлов или текстов, за исключением шифрования, которое непосредственно связано с защитой паролей, персональных идентификационных номеров или подобных данных для защиты от несанкционированного доступа, либо имеющих электронную подпись;

г) шифровальных (криптографических) средств, являющихся компонентами программных операционных систем, криптографические возможности которых не могут быть изменены пользователями, которые разработаны для установки пользователем самостоятельно без дальнейшей существенной поддержки поставщиком и техническая документация (описание алгоритмов криптографических преобразований, протоколы взаимодействия, описание интерфейсов и т.д.) на которые является доступной;

д) персональных смарт-карт (интеллектуальных карт), криптографические возможности которых ограничены использованием в оборудовании или системах, указанных в подп. «е» – «и» настоящего пункта, или персональных смарт-карт (интеллектуальных карт) для широкого общедоступного применения, криптографические возможности которых недоступны пользователю и которые в результате специальной разработки имеют ограниченные возможности защиты хранящейся на них персональной информации;

з) приемной аппаратуры для радиовещания, коммерческого телевидения или аналогичной коммерческой аппаратуры для вещания на ограниченную аудиторию без шифрования цифрового сигнала, кроме случаев использования шифрования исключительно для управления видео- или аудиоканалами и отправки счетов или возврата информации, связанной с программой, провайдером вещания;

и) оборудования, криптографические возможности которого недоступны пользователю, специально разработанного и ограниченного для осуществления следующих функций:

исполнение программного обеспечения в защищенном от копирования виде;

обеспечение доступа к защищенному от копирования содержимому, хранящемуся только на доступном для чтения носителе информации, либо доступа к информации, хранящейся в зашифрованной форме на носителях, когда эти носители информации предлагаются на продажу населению в идентичных наборах;

контроль копирования аудио- и видеoinформации, защищенной авторскими правами;

з) шифровального (криптографического)

оборудования, специально разработанного и ограниченного применением для банковских или финансовых операций в составе терминалов единичной продажи (банкоматов), POS-терминалов и терминалов оплаты различного вида услуг, криптографические возможности которых не могут быть изменены пользователями;

и) портативных или мобильных радиоэлектронных средств гражданского назначения (например, для использования в коммерческих гражданских системах сотовой радиосвязи), которые не способны к сквозному шифрованию (т.е. от абонента к абоненту);

к) беспроводного оборудования, осуществляющего шифрование информации только в радиоканале с максимальной дальностью беспроводного действия без усиления и ретрансляции менее 400 м в соответствии с техническими условиями производителя (за исключением оборудования, используемого на критически важных объектах);

л) шифровальных (криптографических) средств, используемых для защиты технологических каналов информационно-телекоммуникационных систем и сетей связи, не относящихся к критически важным объектам.

Приведенный перечень оборудования, создание и оборот которого может осуществляться без лицензии, позволяет перекрыть потребности обладателей коммерческой тайны и некоторых видов другой информации ограниченного доступа. Исходя из перечня можно считать ошибочным вывод И.Ю. Гольяпиной о необходимости лицензирования операционных систем и прикладных программ, осуществляющих парольную защиту информации¹³ (пункт «в» нелицензируемых видов).

Следует отметить, что до 2007 г. нелицензируемым видом деятельности являлось создание шифровальных (криптографических) средств независимо от их назначения, реализующих симметричные криптографические алгоритмы и обладающих максимальной длиной криптографического ключа менее 40 бит (5 символов пароля). В Положении 2007 г. нелицензируемая защита увеличилась до 56 бит (7 символов пароля). В Положении 2012 г. добавились асимметричный криптографический алгоритм, основанный либо на методе разложения на множители целых чисел, размер которых не превышает 512 бит, либо на методе вычисления дискретных логарифмов в мультипликативной группе конечного поля размера, не превышающего 512 бит, либо на методе вычисления дискретных логарифмов в иной группе размера, не превышающего 112 бит¹⁴. Увеличение вычислительной мощности компьютерных

систем вынуждает усложнять системы защиты. Вместе с тем имевшие ограниченный оборот и достаточные ранее для охраны государственных секретов меры защиты в настоящее время могут быть применены для коммерческого использования. Можно отметить, что в США наблюдается обратный процесс: технологии информационной безопасности после отладки в банковском секторе начинают применяться в государственных структурах, за счет чего достигается существенная экономия государственных средств. Но независимо от подходов во всех странах к криптографической защите относятся как к оружию. Когда в конце XX в. американский программист Цимерман начал распространение своей программы PGP, ставшей стандартом де-факто для защиты электронной почты в Интернете, спецслужбы США приложили немало усилий для противодействия свободному распространению надежной криптографии.

В России впервые обязательное государственное лицензирование деятельности в области защиты информации криптографическими методами, а также в области выявления электронных устройств перехвата информации в технических средствах и помещениях государственных структур было введено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1994 г. № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁵. В последующие годы были приняты указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, регламентирующие деятельность в данной сфере.

В настоящее время перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, и перечень видов деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957¹⁶ «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности». В соответствии с перечнем ФСБ России осуществляет лицензирование в области разработки, производства шифровальных (криптографических) средств, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем, телекоммуникационных систем, распространения и технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств, предоставления услуг в области шифрования информации. В настоящее время не в полной мере урегулированы вопросы использования электронной подписи¹⁷. Впервые признание, электронной цифровой подписи (далее – ЭЦП как аналога собственноручной подписи

было определено в ст. 160 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г № 51-ФЗ¹⁸. Развитие информационных технологий, распространение глобальных информационных сетей, переход на безбумажный документооборот явились побудительными мотивами признания ЭЦП. Однако Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» (далее – Закон об ЭЦП) был принят только через восемь лет. Закон о лицензировании 2001 г. относил к лицензируемым видам деятельности «выдачу сертификатов ключей ЭЦП, регистрации владельцев ЭЦП, оказание услуг, связанных с использованием ЭЦП, и подтверждение подлинности ЭЦП». Часть 2 ст. 8 Закона об ЭЦП подтверждала необходимость лицензирования деятельности удостоверяющих центров.

Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 258-ФЗ)¹⁹ исключил данный вид деятельности из числа лицензируемых.

Не относит к лицензируемым видам деятельности данный вид и Закон о лицензировании. Следует также отметить, что в Законе об ЭЦП в назначении ЭЦП указывалось «установить отсутствие искажения информации в электронном документе». В Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» данное качество не упоминается, что, несомненно, снижает достоверность подписанного электронного документа.

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 418 «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации»²⁰ определило уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области использования электронной цифровой подписи Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, в полномочиях которого в соответствии с п. 5.19(6) постановления организация подтверждения подлинности электронных цифровых подписей уполномоченных лиц удостоверяющих центров в выданных ими сертификатах ключей подписей.

До настоящего времени складывалась ситуация, когда различные министерства организовывали сети ведомственных удостоверяющих центров²¹. В результате вместо планируемой единой системы электронного документооборота формировалась разрозненная сеть каждого ведом-

ства. Приказ Росинформтехнологии от 18 сентября 2009 г. № 144 «Об утверждении временного порядка присоединения удостоверяющих центров к подсистеме удостоверяющих центров общероссийского государственного информационного центра»²² призван исправить сложившуюся ситуацию.

Исключение данного вида деятельности из числа лицензируемых, проведенное Законом № 258-ФЗ, частично обосновано. Перечисленные в постановлении Правительства № 957 функции по созданию ЭЦП с использованием закрытого ключа ЭЦП и подтверждению подлинности ЭЦП с использованием открытого ключа ЭЦП выполняются отправителем и получателем электронных сообщений. Однако деятельность удостоверяющих центров по созданию закрытых и открытых ключей ЭЦП, созданию аппаратных, программных и аппаратно-программных средств, обеспечивающих на основе криптографических преобразований реализацию хотя бы одной из функций ЭЦП, является криптографической защитой информации и, следовательно, должна лицензироваться, но она исключена из числа лицензируемых.

Положение о лицензировании деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи *специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации*, было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2002 г. № 526. Однако в данном нормативном акте, в отличие от регламентирующих сферу оборота систем защиты информации ограниченного доступа, не приведен перечень специальных технических средств. В настоящее время действует постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 287 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации»²³, в котором перечень специальных технических средств также отсутствует.

В настоящее время действует перечень, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 770 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности физических и юридических лиц, не уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, связанной с разработкой, производством, реализацией, приобретением в целях продажи, ввоза в Российскую Федерацию и вывоза за ее пределы специальных технических средств, предназначенных (раз-

работанных, приспособленных, запрограммированных) для негласного получения информации, и Перечня видов специальных технических средств, предназначенных (разработанных, приспособленных, запрограммированных) для негласного получения информации в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности»²⁴. Перечень включает специальные технические средства для негласных:

- получения и регистрации акустической информации;
- визуального наблюдения и документирования;
- прослушивания телефонных переговоров;
- перехвата и регистрации информации с технических каналов связи;
- контроля почтовых сообщений и отправлений;
- исследования предметов и документов;
- проникновения и обследования помещений, транспортных средств и других объектов;
- контроля за перемещением транспортных средств и других объектов;
- получения (изменения, уничтожения) информации с технических средств ее хранения, обработки и передачи;
- идентификации личности.

Действующий перечень включает только названия категорий технических средств без указания их технических характеристик, что создает сложности классификации аппаратуры и квалификации деятельности по ее обороту²⁵. Современные программно-аппаратные комплексы могут быть использованы по всем перечисленным в перечне направлениям. Акустическая информация может сниматься программой-шпионом²⁶, которая предназначена для прослушивания телефонных переговоров, контроля SMS-сообщений, определения местоположения абонента и пр. Визуальное наблюдение и документирование может быть осуществлено с WEB-камер, передающих изображение в режиме реального времени непосредственно в Интернете. Получение, изменение, уничтожение информации с технических средств ее хранения, обработки и передачи осуществляются с использованием вредоносных программ. При опросе сотрудников уголовного розыска различных регионов России более 80% респондентов отметили легкость приобретения данной аппаратуры и значительное превосходство ее над штатными аналогами, централизованно получаемыми органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Разработка и производство средств защиты конфиденциальной информации регламентированы постановлением Правительства Рос-

сийской Федерации от 3 марта 2012 г. № 171 «О лицензировании деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации»²⁷. Деятельность по технической защите конфиденциальной информации регламентирована постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2012 г. № 79 «О лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации»²⁸.

В соответствии с Перечнем, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957, ФСБ России осуществляет лицензирование в области разработки и производства средств защиты конфиденциальной информации. ФСТЭК России осуществляет лицензирование в области разработки и производства средств защиты конфиденциальной информации и деятельности по технической защите конфиденциальной информации.

В соответствии со ст. 9 Закона о лицензировании лицензия предоставляется на каждый вид деятельности. Поскольку разработка и производство средств защиты конфиденциальной информации отнесены постановлением Правительства Российской Федерации к сферам регулирования ФСБ России и ФСТЭК России одновременно, как справедливо отмечают ряд авторов²⁹, может иметь место ситуация, когда предприятию необходимо получить несколько лицензий на разные виды деятельности, в том числе одновременно и ФСБ России, и ФСТЭК России.

Разграничение полномочий ФСБ России и ФСТЭК России определено в постановлении Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 171. В п. 2 постановления указано, что лицензирование деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации осуществляет ФСТЭК России, а в части разработки и производства средств защиты конфиденциальной информации, устанавливаемых на объектах Администрации Президента Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, – ФСБ России.

Нельзя согласиться с утверждением И.Ю. Гольяпиной о том, что «в отношении разработки, производства средств защиты конфиденциальной информации, не вошедших в список (приведенный выше. – прим. А.Г.), лицензирование не осуществляется»³⁰. В постановлении однозначно определено, что на всех объектах, кроме указанных, лицензирование деятельности

по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации осуществляет ФСТЭК России.

Новеллой Закона о лицензировании является положение ст. 9, определяющей бессрочность действия лицензии для всех видов деятельности. Ранее срок действия лицензии составлял 5 лет и по его окончании мог быть продлен по заявлению лицензиата в порядке, предусмотренном для переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии, с приложением документов, необходимых для получения лицензии. Данное изменение законодательства существенно облегчает деятельность лицензиатов.

Лицензируемым видом является деятельность по *изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин, баз данных и фонограмм на любых видах носителей* (за исключением случаев, если указанная деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование данных объектов авторских и смежных прав в силу федерального закона или договора). В соответствии с ч. 5 ст. 8 Закона о лицензировании одним из лицензионных требований к осуществлению деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для ЭВМ, баз данных и фонограмм на любых видах носителей является требование об осуществлении такой деятельности с использованием производственного оборудования, принадлежащего лицензиату на праве собственности.

Данная норма призвана обеспечить выполнение требований ч. 5 ст. 1252 ГК РФ, согласно которой оборудование, прочие устройства и материалы, главным образом используемые или предназначенные для совершения нарушения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, ... по решению суда подлежат изъятию из оборота и уничтожению за счет нарушителя, если законом не предусмотрено их обращение в доход Российской Федерации. В отсутствие данной нормы изготовителям контрафактных экземпляров носителей с результатами интеллектуальной деятельности было выгодно совершать свою противоправную деятельность на арендованном оборудовании, что значительно снижало их ущерб при пресечении правонарушений. Введенная норма призвана ужесточить ответственность за нарушения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности. Эту же цель преследует норма ч. 7 ст. 14 Закона о лицензировании, согласно которой основанием отказа в предоставлении лицензии является наличие решения в

отношении соискателя лицензии об аннулировании ранее выданной лицензии на такой вид деятельности.

Подводя итог, следует отметить, что лицензирование в сфере оборота программ для ЭВМ как способ административно-правового регулирования существует, но не в полной мере выполняет возложенные функции. В первую очередь следует отметить необходимость привести в соответствие нормативную базу для выполнения работ в сфере документооборота с информацией ограниченного доступа. В указанном случае в нормативных документах должно требовать использование *сертифицированного* (т.е. проверенного на соответствие) программного обеспечения вместо лицензионного, поскольку лицензия правообладателя не гарантирует отсутствия случайных ошибок и намеренных закладок в программах. Вне сферы регулирования находятся следующие виды деятельности:

создание и распространение программ, реализующих стеганографическое преобразование информации;

деятельность удостоверяющих центров по созданию электронной подписи;

создание и реализация программно-технических средств, предназначенных (разработанных, приспособленных, запрограммированных) для негласного получения информации.

Отсутствие четкого разграничения полномочий в сфере разработки и производства средств защиты конфиденциальной информации между ФСБ России и ФСТЭК России приводит к необходимости получения лицензий различных лицензирующих органов на разные виды деятельности, что, несомненно, является препятствием для развития данной наукоемкой отрасли.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России. – М.: Норма-ИНФРА М, 2001. С. 375.

² Беспалов В.В. Институт лицензирования в области создания и использования программ и программного обеспечения ЭВМ и их систем в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук – М., 2009. С. 13.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 14, ст. 1932.

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 20. 14 мая.

⁶ Мелехин И. Комментарии к закону № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». URL: <http://www.infosec.ru/experts/555> (дата обращения: 09.06.2011).

⁷ Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнению работ, оказанию услуг в области шиф-

рования информации, техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя): постановление Правительства Рос. Федерации от 16 апр. 2012 г. № 313 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17, ст. 1987.

⁸ Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 апр. 2012 г. № 287 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 16, ст. 1885.

⁹ О лицензировании деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин (программ для ЭВМ), баз данных и фонограмм на любых видах носителей (за исключением случаев, если указанная деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование указанных объектов авторских и смежных прав в силу Федерального закона или договора): постановление Правительства Рос. Федерации от 28 апр. 2006 г. № 252 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2078.

¹⁰ Методы компьютерной стеганографии предназначены для скрытия факта передачи сообщения путем встраивания скрываемой информации во внешне безобидные данные (текстовые, графические, аудио- или видеофайлы) и включают в себя две группы методов, основанных на использовании специальных свойств компьютерных форматов хранения и передачи данных и на избыточности аудио-, визуальной или текстовой информации с позиции психофизиологических особенностей восприятия человека. (Пункт 5.6. Базовая модель угроз безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных (Выписка)). Утв. заместителем директора ФСТЭК России 15 февраля 2008 г. // СПС КонсультантПлюс.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 52, ст. 7563.

¹² Теренин А. Использование стеганографии в защитных целях // Финансовая газета. Региональный выпуск. 2008. № 3; Теренин А., Мельников Ю., Погуляев В. Стеганография в деле защиты электронного документооборота // Финансовая газета. Региональный выпуск. 2008. № 5; и др.

¹³ Гольяпина И.Ю. Административно-правовые средства обеспечения информационной безопасности в России: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2008. С. 111.

¹⁴ Аналогичная ситуация наблюдается в других странах. Например, до 2000 г. США поддерживали экспортные ограничения на уровне ключа 56 бит. В настоящее время разрешен экспорт программ с длиной ключа до 128 бит.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 69.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6931.

¹⁷ Электронная подпись – информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана с такой информацией и которая используется для определения лица, подписывающего информацию. (Статья 2 Федерального закона Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15, ст. 2036.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 46, ст. 5554.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 23, ст. 2708.

²¹ Например, Об удостоверяющих центрах: приказ Федеральной службы по финансовым рынкам Российской Федерации от 10 нояб. 2004 г. № 04-910/пз; Об организации сети доверенных удостоверяющих центров: приказ Федеральной налоговой службы Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № САЭ-3-27/346@ // СПС КонсультантПлюс.

²² СПС КонсультантПлюс.

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 16, ст. 1885.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 3382.

²⁵ Например, в интернет-магазине по продаже «шпионского» оборудования в описании характеристик ручки-видеокамеры, как и других подобных устройств, владельцы магазина оговаривают, что «данное устройство не является прибором для негласного получения информации, поскольку оборудовано индикативным отображением записи. Оформляя заказ на сайте, Вы гарантируете использование устройства, не нарушая текущего законодательства». URL: <http://www.spyline.ru/item/view/3021> (дата обращения: 05.05.2011).

²⁶ Программа-шпион SPY Phone Suite. URL: <http://www.spyline.ru/item/view/263> (дата обращения: 05.05.2011).

²⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 11, ст. 1297.

²⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 7, ст. 863.

²⁹ Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации / под ред. М.А. Вус, А.В. Федорова. – СПб.: ЮрцентрПресс, 2007. С. 700.

³⁰ Гольяпина И.Ю. Указ. соч. С. 116.



НАТАЛЬЯ ВИКТОРОВНА ПОЛЯКОВА,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права
ФГКОУ ВПО «Воронежский институт МВД России»

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Рассматриваются основные направления государственной миграционной политики в сфере противодействия незаконной миграции, а также комплекс административно-правовых мер, направленных на противодействие незаконной миграции, проблемы их применения.

Ключевые слова: незаконная миграция, миграционная политика, нежелательность пребывания (проживания), депортация, административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ, реадмиссия.

N.V. Polyakova, PhD (Law), Associate Professor, Chair of administrative law, Voronezh Institute of the Russian Ministry of the Interior; e-mail: n.v.poliyakova@list.ru, tel.: 8 (473) 247-67-07.

Counteraction of invalid migration in Russia: problems and practice.

Discusses the main directions of the state migration policies in the field of combating invalid migration, as well as complex administrative and legal measures aimed at combating illegal migration, the problems of their application.

Key words: invalid migration, migration policy, the undesirability of stay (residence) of foreign citizens, deportation, administrative expulsion of foreign citizens and stateless persons outside the Russian Federation, readmission.

Проблемы миграции в Российской Федерации достаточно четко обозначились с 1992 г., что было обусловлено изменением политического положения государства и повышением интенсивности миграционных потоков. Следует отметить, что в первые годы миграционная политика не была четко сформулирована и, несмотря на ряд программных документов, принятых в 1993–1995 гг., осуществлялась бессистемно, не имея конкретных целей и направлений. Только в 2002 г. был принят Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который урегулировал правовой статус иностранных граждан в РФ, с 2003 г. формируются информационные учеты в сфере миграции, создано миграционное законодательство.

Миграционная политика выступает одним из важных инструментов обеспечения государственного управления, регулирования вопросов переселения и адаптации внутренних и внешних мигрантов, трудовых отношений с участием иностранных граждан и лиц без гражданства посредством реализации различных правовых и организационных механизмов.

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная

Президентом РФ 14 ноября 2013 г., в качестве одного из основных источников угроз безопасности России определяет незаконную миграцию иностранных граждан и лиц без гражданства.

В 2012 г. принята Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 г., утвержденная Президентом РФ, определяющая перспективы и основные направления развития, в том числе и в сфере противодействия незаконной миграции.

Незаконный въезд и пребывание (проживание) на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства вызывают негативные последствия в виде ухудшения социально-политической обстановки в местах их пребывания (проживания), создают условия для экстремизма, национализма, формирования и укрепления террористических организаций, увеличения количества организованных групп, создаваемых на этнической основе.

В научных работах и в законодательстве можно найти различные определения незаконной (нелегальной) миграции.

Так, под нелегальной миграцией понимается передвижение людей между государствами, которое происходит за рамками регулирования

юридических норм страны отправления, транзитных и принимающих стран¹.

А.В. Сухарникова определяет незаконную (нелегальную) миграцию как одну из форм территориального перемещения населения, специфика которой заключается в том, что в процессе такого перемещения, включающего въезд или выезд из иностранного государства, а также пребывание мигрантов (временного или постоянного) в принимающем государстве, нарушаются нормы международного и (или) национального права соответствующих стран².

С точки зрения правового статуса незаконных мигрантов и форм незаконной миграции А.Ю. Лукьянова выделяет три вида недокументированных мигрантов в России:

осуществивших незаконный въезд в Россию или нелегальное пересечение границы (происходит главным образом на российско-казахстанской границе – граждане стран Южной Азии, Китая, Центральной Азии);

осуществивших законный въезд в Россию, но не имеющих регистрации по месту пребывания или имеющих фальшивую регистрацию (главным образом граждане стран СНГ);

осуществивших законный въезд, имеющих официальную регистрацию, но у которых отсутствует разрешение на работу (главным образом граждане стран СНГ)³.

Действия по незаконной миграции дают основания считать иностранного гражданина или лицо без гражданства, их совершающих, незаконными мигрантами.

Определения «мигрант» и «незаконный мигрант» отсутствуют в российском миграционном законодательстве. Однако их научная разработка и осмысление необходимы, так как эти дефиниции выражают статусное содержание миграционных отношений юрисдикционного характера, которые складываются с участием незаконных мигрантов.

Можно выделить научные определения понятия «незаконный мигрант». Так, А.Н. Жеребцов отмечает, что «незаконным мигрантом признается лицо, которое умышленно или по неосторожности нарушило установленные в государстве миграционные правила (гражданин Российской Федерации при нарушении миграционных правил внутреннего (социально-экономического) перемещения и иностранные граждане (лица без гражданства) при нарушении миграционных правил, связанных с внешним перемещением с территории иностранного государства или с территории Российской Федерации на территорию иностранного государства⁴. При этом он выделяет внешних и внутренних незаконных мигрантов.

Таким образом, основаниями признания иностранного гражданина незаконным мигрантом можно считать:

въезд иностранного гражданина (лица без гражданства) на территорию Российской Федерации в нарушение установленных правил въезда;

въезд иностранного гражданина (лица без гражданства) на территорию Российской Федерации без документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации;

утрату иностранным гражданином (лицом без гражданства) документов и необращение с соответствующим заявлением в территориальный орган ФМС России для их восстановления;

уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации;

нарушение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Следует отметить, что в основном все эти нарушения миграционного режима влекут меры административной ответственности. Однако следует выделить и еще одно основание признания иностранного гражданина или лица без гражданства незаконным мигрантом – утрата оснований для дальнейшего пребывания (проживания) на территории Российской Федерации. Миграционное законодательство в этом случае предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства разумный срок для выезда с территории России. В случае уклонения от выезда предусмотрено применение и иных мер административного принуждения, не связанных с административным наказанием.

Таким образом, различные формы нелегальной миграции могут выражаться и в других действиях иностранных граждан – например, при наличии их законного въезда и пребывания – в уклонении от выезда с территории государства в случае утраты оснований для дальнейшего пребывания (проживания).

Следует отметить, что все дефиниции указывают на то, что в процессе незаконной миграции нарушается определенный порядок (режим). Юридические нормы, устанавливающие миграционный режим, содержатся и в актах международного и национального уровня. Причем в процесс противодействия незаконной (нелегальной) миграции вовлечены и страна, незаконный выезд из которой осуществляется, а также в большей степени государства, которые являются местом транзита иностранных граждан и лиц без гражданства, и страна их пребывания (проживания).

Учитывая, что миграционное законодательство регулирует и режим внешней трудовой ми-

грации, отсутствие разрешения (патента) на работу тоже будет связано с понятием «незаконная миграция».

С незаконной миграцией тесно связано понятие «иммиграционный контроль», который осуществляется уполномоченными государственными органами. Предметом данного вида контроля может выступать:

соблюдение правил въезда в РФ и выезда из нее иностранными гражданами и лицами без гражданства;

соблюдение правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в России;

соблюдение правил осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Таким образом, круг уполномоченных органов, его производящих, достаточно широкий. Это ФСБ России, которая осуществляет контроль в пунктах пропуска через государственную границу РФ; ФМС России, МВД России, которые следят за соблюдением правил пребывания на территории РФ, а также другие государственные органы, которые наделены полномочиями по применению мер административно-принудительного характера; ФМС России и Федеральная служба по труду и занятости РФ осуществляют контроль в сфере трудовой миграции. Однако наделение функциями иммиграционного контроля ФМС России в части трудовой миграции является достаточно спорным. Действующее законодательство возложило на ФМС России практически все, что связано с трудовой миграцией, начиная с оформления разрешений на работу (патентов), с контролем за заключением и расторжением трудовых договоров и предоставлением отпусков, что входит в полномочия Федеральной службы по труду и занятости РФ. Целесообразно оставить за ФМС России только функции по контролю за законностью выдачи разрешений на работу (патентов) и пребывания мигрантов в РФ.

Цель иммиграционного контроля – предупреждение, выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства.

Однако следует отметить, что в России до настоящего времени не создана система иммиграционного контроля. Отсутствует федеральный закон «Об иммиграционном контроле в РФ». Очевидно, что необходимо бесперебойное функционирование государственной информационной системы миграционного учета. Возможность быстрого и своевременного использования миграционных сведений позволит достаточно эффективно осуществлять иммиграционный контроль.

Целесообразно предложить следующее определение последнего.

«Иммиграционный контроль – это деятельность уполномоченных государственных органов, включающая комплекс правовых и организационных мер, направленных на регулирование миграционных процессов с участием иностранных граждан и лиц без гражданства при условии обеспечения защиты законных прав мигрантов и соблюдения интересов Российской Федерации по предупреждению, выявлению и пресечению различных форм незаконной (нелегальной) миграции и применению мер административно-правового принуждения».

Если начиная с 90-х годов прошлого столетия существовала проблема отсутствия миграционного законодательства, закрепления основных его институтов, то на современном этапе именуется проблемы, связанные с неэффективностью мероприятий по иммиграционному контролю, а также с применением различных мер административного принуждения.

В качестве одного из направлений государственной миграционной политики наряду с созданием нормативной базы и системы миграционного контроля следует определить совершенствование комплекса мер, направленных на противодействие нелегальной миграции.

Анализ миграционного законодательства позволяет выделить следующие меры, направленные на противодействие незаконной миграции:

депортация (ст. 2 и 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 3.10 КоАП РФ);

реадмиссия (глава V.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

неразрешение (запрет) въезда в Российскую Федерацию (ст. 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Закон № 114-ФЗ);

признание нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (ч. 4 ст. 25.10 Закона № 114-ФЗ).

Указанные административно-правовые меры разнообразны по своему содержанию, сущности, целям применения, государственным органам, которые выносят решение об их применении, и последствиям.

Ниже представлены данные отчета I-РД ФМС России за 3 года о применении мер административного принуждения в сфере миграции в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Практика деятельности ФМС России и других государственных органов, имеющих полномочия в сфере миграции, показывает, что в системе всех мер административного принуждения, которые применяются к иностранным гражданам и лицам без гражданства, основное место занимает административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ. Данная мера является административным наказанием и содержится в санкциях ст. 18.1, 18.8, 18.10, 18.11, 18.17 КоАП РФ.

Административное выдворение применяется в следующих формах:

самостоятельный добровольный выезд иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ под контролем ФМС России;

принудительная высылка иностранных граждан и лиц без гражданства органами Федеральной службы судебных приставов.

Решение об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ выносит федеральный судья. Однако более целесообразно возложить данные полномочия и на мировых судей.

Решения об административном выдворении не всегда все исполняются. Так, по данным ФМС России, в 2014 г. вынесено было 156 085 ре-

шений о выдворении, а фактически выдворено – 136 488 человек. Аналогичная ситуация наблюдалась – и в 2013 г. Отмечается проблема низкой эффективности контроля со стороны ФМС России в случае самостоятельного добровольного выезда иностранных граждан и лиц без гражданства с территории России.

Депортация – это принудительная высылка иностранного гражданина из РФ в случае утраты законных оснований для его пребывания (проживания) в РФ. Следует отметить, что депортация не является административным наказанием и ее можно рассматривать в качестве меры административного предупреждения, административного пресечения и административно-восстановительной меры.

Основания депортации связаны с уклонением от выезда в срок, установленный законодательством.

Так, применяется она в следующих случаях: сокращение срока пребывания (проживания) и невыезд в течение 3 дней;

аннулирование разрешения на временное проживание или вида на жительство и невыезд в течение 15 дней;

получение уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или об отказе в признании беженцем либо уведомления об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца (ст. 13 Федерального закона от 19 февраля 1993 г.). Однако

Таблица

Применение мер административного принуждения в сфере миграции в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства

Административно-правовые меры, применяемые в отношении иностранных граждан	2012 г.	2013 г.	2014 г.
1. Депортация	1 258	1 775	3 201
2. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства	30 821	63 158	136 488
3. Реемиссия	16/4 (поступило ходатайств / удовлетворено)	5/3 (поступило ходатайств / удовлетворено)	33/17 (поступило ходатайств / удовлетворено)
4. Неразрешение (запрет) въезда в Российскую Федерацию	52 200	459 337	644 918
5. Признание нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации	93	156	370

следует отметить, что указанная норма не устанавливает конкретный срок добровольного выезда. Если руководствоваться ч. 7 ст. 12, то срок для выезда составит 1 месяц;

выявление ВИЧ-инфекции у иностранных граждан и лиц без гражданства (ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 30 марта 1995 г. «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»).

При применении депортации по этому основанию следует учитывать складывающуюся судебную практику. (Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона „О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)“», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», постановление Европейского Суда по правам человека дело «Кютин против Российской Федерации» (Страсбург, 10 марта 2011 г.)). Данные решения предусматривают необходимость учета судами и иными правоприменительными органами семейного положения, состояния здоровья и иных исключительных обстоятельств ВИЧ-инфицированных. Поскольку таким гражданам может быть оказана комплексная медицинская помощь, необходимости в применении депортации может не быть.

Однако не все суды учитывают данные обстоятельства, последствия применения данных мер на долгое время ограничивают последующий въезд иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации, что может нарушить баланс между частными интересами мигранта и интересами государства.

Рeadмиссия – это процедура, связанная с реализацией взаимных обязательств государств, являющихся сторонами соответствующих соглашений, по принудительному возвращению мигрантов, допустивших нарушение миграционных правил и утративших в связи с этим право пребывания на территории определенного государства, в государство, с территории которого они прибыли, либо гражданами которого являются, либо в котором постоянно или преимущественно проживают (для лиц без гражданства).

Сравнительный анализ административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ, депортации и реадмиссии позволяет определить общие черты и различия.

Все процедуры включают различные формы удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации. Процедура реадмиссии устанавливается соответствующим соглашением и поэтому она невозможна при его отсутствии. Но следует отметить тот факт, что реадмиссионные соглашения более эффективны в регулировании миграционной ситуации, так как оба государства заинтересованы в их реализации. Поэтому лицо, которое подвергается административному выдворению или депортации, может быть передано государству по договору о реадмиссии, если он имеется.

Различие этих процедур можно провести по следующим критериям:

по их правовой природе в качестве разновидности мер административно-правового принуждения. Так, административное выдворение выступает в качестве меры административной ответственности; депортацию можно рассматривать в качестве меры административного предупреждения, административного пресечения; реадмиссию – в качестве меры административного предупреждения, административного пресечения, но применяемой только в случае наличия соответствующего международного соглашения;

по государственным органам, принимающим решение. Решение об административном выдворении принимается судьей, о депортации и реадмиссии – ФМС России;

по основаниям. Административное выдворение назначается в случае совершения административного правонарушения, состав которого предусмотрен КоАП РФ, основание депортации и реадмиссии – утрата законных оснований пребывания (проживания) на территории РФ;

по последствиям применения указанных процедур. Общим является то, что их применение ограничивает в последующем въезд иностранного гражданина на территорию России, его пребывание (проживание) и получение документов. Так, применение административного выдворения, депортации и реадмиссии в течение 5 лет до подачи документов о выдаче разрешения на временное проживание (повторно в течение 10 лет) влечет отказ в выдаче разрешения на временное проживание либо его аннулирование; применение административного выдворения, депортации и реадмиссии в течение 5 лет до подачи документов о выдаче разрешения на временное проживание (повторно в течение 10 лет) влечет отказ в выдаче вида на жительство либо его аннулирование; применение административного выдворения, депортации и реадмиссии в течение 5 лет до подачи документов о выдаче разрешения на работу (повторно в течение 10 лет) влечет от-

каз в выдаче разрешения на работу либо его аннулирование.

Лица, подвергнутые административному выдворению, депортации и реадмиссии, могут содержаться в специальных учреждениях. Законодательно сроки их содержания там не установлены. Поэтому, как отмечается в определении Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 1830-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Басиашвили Шалвы Зурабовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 31 Федерального закона „О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”», осуществляется судебный контроль за сроками содержания, т.е. иностранный гражданин при принятии решения должен быть с ними ознакомлен.

Неразрешение въезда в Российскую Федерацию не связано с административным наказанием. При применении данной меры возможны две ситуации:

въезд может быть не разрешен. Нормы ст. 26 Закона № 114-ФЗ являются диспозитивными, и в этом случае данная мера может применяться по усмотрению уполномоченного органа;

въезд не разрешается. При наличии оснований, указанных в ст. 27 Закона № 114-ФЗ, въезд запрещается.

Последняя мера – принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации. Основания вынесения такого решения закреплены в ст. 25.10 Закона № 114-ФЗ. Оно может быть принято в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории Российской Федерации; в отношении лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию; в случае если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящегося в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения. Постановлением Правительства РФ определен круг государственных органов, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания).

Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или

лица без гражданства в Российской Федерации» утвержден круг государственных органов (их – 11), которые могут принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан. Примечательно, что из всех государственных органов практику принятия таких решений имеют ФСИН России, Роспотребнадзор, ФМБА России.

Следует отметить, что основания принятия данного решения сформулированы в Законе № 114-ФЗ достаточно неопределенно. Например, пребывание (проживание) создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения. Такая нечеткая формулировка не способствует пониманию правоприменительными органами их полномочий в этой сфере. Данная проблема может привести к «законному усмотрению» должностных лиц по выбору надуманных оснований для принятия такого решения и избавлению от неугодных иностранных граждан и лиц без гражданства. Необходимо четко определить основания, в случае наступления которых создается угроза обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения.

Кроме того, принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства является основанием для запрета его дальнейшего въезда. Причем, если в случае применения административного выдворения, депортации и реадмиссии установлены сроки, в течение которых действует запрет на въезд, в этом случае срок запрещения въезда не оговаривается.

Таким образом, принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) без применения процедуры депортации запрещает въезд иностранного гражданина бессрочно. Поэтому возникает вопрос: «Обосновано ли вынесение таких решений государственными органами?». Государственные органы, принимающие такое решение, не вправе его отменить даже в том случае, если отпали основания его вынесения. Это может сделать только суд в порядке осуществления судебного контроля. На практике возникает следующая ситуация: для того чтобы избежать последствий принятия такого решения, иностранный гражданин должен обжаловать его в суд. Решение суда выносится индивидуально на основании оценки обстоятельств, послуживших основанием принятия решения о нежелательности пребывания (проживания).

Анализ судебной практики по делам об обжаловании решений государственных органов о

нежелательности пребывания (проживания) показывает, что суды при наличии определенных обстоятельств принимают следующие решения:

в случае наличия достаточных оснований для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства, соблюдения установленной процедуры принятия такого решения и факта, что на момент обжалования такие основания существуют, – решение об отказе в удовлетворении заявления (жалобы). Например, апелляционное определение Ульяновского областного суда от 1 октября 2013 г. в отношении лица без гражданства Л.Н. Тулышева, основание принятия решения – совершение умышленного преступления «разбой», подпадающего под категорию особо тяжких и наличие непогашенной судимости;

в случае наличия достаточных оснований для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства, соблюдения установленной процедуры принятия такого решения и факта, что заявитель состоит в браке и имеет детей – решение об удовлетворении заявления (жалобы). Например, решение Комсомольского районного суда г. Тольятти Самарской области по делу лица без гражданства А.С. Мурадова, основание принятия решения – наличие ВИЧ-инфекции.

Таким образом, противодействие незаконной миграции выступает одним из основных направлений реализуемой государством миграционной политики. Следует отметить наличие проблемы отсутствия единой терминологии миграционного законодательства, отсутствие основных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы миграции иммиграционного контроля.

Миграционное законодательство регламентирует целый комплекс мер, применяемых в случае нарушения миграционного законодательства. В целях совершенствования законодательства необходимо совершенствовать вопросы осуществления контроля за их реализацией и процедуры вынесения решений об их применении.

¹ Лянной В.А. К вопросу об определении понятия «нелегальная миграция» // Пробелы в российском законодательстве: Юридический журнал. 2011. № 1.

² Сухарникова А.В. Незаконная миграция и иммиграционный контроль в России // Административное право и административный процесс. 2013. № 2.

³ Лукьянова А.Ю. Оценка масштабов незаконной миграции в России: методологические и методические подходы // Миграционное право. 2012. № 4. С. 33-35.

⁴ Жеребцов А.Н. Проблемы административно-правового статуса незаконных мигрантов в Российской Федерации // Миграционное право. 2008. № 4. С. 22.



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОЛИМПИЙСКИХ ИГР

Рассматривается зарубежный опыт обеспечения правопорядка и безопасности при проведении Олимпийских игр и возможности его использования в России. Анализируется современное российское законодательство в этой сфере. Говорится о том, что общественный порядок и безопасность – одно из главных условий успешного проведения международных спортивных мероприятий.

Ключевые слова: террористические угрозы, экстремистские группировки, общественный порядок и безопасность, эффективное обеспечение безопасности.

T.I. Maraev, Post-graduate, Russia MI Academy of Management; e-mail: Maraev.t@yandex.ru, tel.: 8 (495) 150-10-34.

Foreign experience of ensuring law and order and security during the Olympic Games.

The foreign experience of ensuring law and order and security while holding the Olympic Games and the possibility to adopt it in Russia are examined. The contemporary Russian legislation in this sphere is analyzed. It is indicated that the public order and security are the main requirements for the successful holding the international sport events.

Key words: terrorist threats, extremist groups, public order and security, efficient securing.

В последнее время страны мирового сообщества сталкиваются с террористическими угрозами. Экстремистские и террористические группировки стремятся к подрыву основ государственного строя, причинению значительного ущерба различным инфраструктурам, большому количеству человеческих жертв.

Поэтому общественный порядок и безопасность – одни из главных условий успешного проведения крупных международных спортивных мероприятий.

Олимпийские игры являются одними из самых массовых спортивных общественных мероприятий в мире, характеризуются значительной концентрацией граждан на ограниченной территории объектов спортивно-зрелищного назначения и транспорте, особым психологическим настроением болельщиков и зрителей, что повышает вероятность совершения правонарушений, включая групповые нарушения общественного порядка, и требует дополнительной мобилизации сил и средств от организаторов игр для обеспечения безопасности во время их проведения.

Впервые крупнейшая трагедия в истории олимпийского спорта произошла при проведении XX летних Олимпийских игр 1972 г. в Мюнхене (ФРГ). 5 сентября 1972 г. террористы палестинской организации «Черный сентябрь» в 4 ч 30 м проникли в павильон № 31 Олимпийской дерев-

ни, захватили в качестве заложников нескольких членов делегации Израиля, а в ответ на запоздалые и непродуманные действия баварской полиции открыли огонь и убили 11 заложников.

В настоящее время организация системы безопасности при проведении Олимпийских игр стала более совершенной, требует больших степеней защиты для их организаторов из-за необходимости охватить значительную территорию. Современные стадионы и спортивные арены часто располагаются по всему городу, принимающему спортсменов, и могут вмещать тысячи зрителей, спортсменов и официальных лиц.

Эффективное обеспечение безопасности во время проведения таких крупных спортивных мероприятий возможно лишь при учете уже накопленного зарубежного и отечественного опыта в этой сфере, а также при разработке комплекса организационных и правовых мер обеспечения безопасности, направленных на предотвращение возникающих угроз проводимому мероприятию.

Наиболее ярким примером высокого уровня организации работы по обеспечению безопасности Игр являются XXVII летние Олимпийские игры в Сиднее в 2000 г. (Австралия) и XXVIII летние Олимпийские игры в Афинах в 2004 г. (Греция).

Так, например, Олимпийские игры в Афинах в 2004 г. (Греция) проводились в условиях, когда все были обеспокоены ранее совершенными

террористическими актами в США, поскольку это были первые летние Олимпийские игры после террористического нападения на Всемирный торговый центр 11 сентября 2001 г. Кроме того, это были самые крупные Олимпийские игры, которые когда-либо проводились, что, естественно, создавало огромные проблемы для лиц, занимающихся планированием безопасности. Проведение мероприятия считалось весьма рискованным с точки зрения возможности террористических нападений, и греческое правительство инвестировало в самую совершенную технологию по обеспечению безопасности 1.7 млрд долларов.

Питер Райэн, бывший начальник полиции Нового Южного Уэльса, (Австралия) и Главный советник по вопросам безопасности Организационного комитета Олимпийских игр в Афинах (АТНОС), работал на Олимпийских играх в Афинах (2004 г.) и Сиднее (2000 г.). Как он объяснил, акцент на обеспечении безопасности значительного диапазона появился еще до событий 11 сентября 2001 г. «Сидней на самом деле переписал сценарий обеспечения безопасности при подготовке Олимпийских игр, – сказал он. – До этого были проведены Игры в Атланте, и мы почерпнули многое из того, как американцы готовятся к ситуациям и реагируют на них, как, например, в случае с обнаружением бомбы в Столетнем парке. Поэтому мы старались предусмотреть как можно больше сценариев, насколько это было возможно, для Сиднея; даже те, которые звучали бы странно или из ряда вон выходящими для непрофессионалов в области безопасности, были приняты во внимание, и для них была разработана схема реагирования».

Теракты 2001 г. заставили нас серьезно задуматься о следующем: если террористы могут совершить террористический акт подобный этому, то мы должны быть готовы к любому непредвиденному обстоятельству. Я придумал фразу «Думать о том, что невозможно вообразить». Когда мы приехали в Афины в 2002 г., мы приложили огромные усилия и невероятное количество сил к тому, чтобы найти решения к самым разнообразным угрозам. Задача по обеспечению абсолютной безопасности повсюду означала, что необходимо закупить огромное количество техники и обучить огромное число подразделений, которые должны применять эту технику¹.

Для того, чтобы обеспечить безопасность города и страны в целом, ее территория была разделена на уровни («слои»), которые требовали все больше сил и затрат энергии по мере приближения к главному месту проведения мероприятия – система, которая сейчас принята большинством организаторов при проведении

крупных спортивных мероприятий. В данном случае внешнее кольцо означало границы государства, затем следовали границы города и, наконец, сам центр проведения мероприятия, который включал основное ядро защиты.

Наиболее сложной проблемой была связь (специальные линии связи). Если подразделения правоохранительных органов не в состоянии быстро обмениваться информацией со своим командованием и друг с другом, то цепочка обеспечения безопасности будет слабой, а реагирование на происшествия чревато большими погрешностями. Райэн объяснил, как Афины были оснащены качественной системой связи, базирующейся на сухопутном усеченном радио (Terrestrial Truncated Radio, TETRA), которое позволяло соединить 22 тыс. сотрудников охраны, информационных служб и госбезопасности. «Связь – один из наиболее основополагающих элементов любого мероприятия, она может быть зашифрованной, цифровой, чтобы не быть услышанной или подвергнутой нападению третьей стороны», – сказал он. Она также должна быть ясной и четкой, не быть подверженной проблемам географического характера. Если вы говорите со своими сотрудниками, вам должны сразу же отвечать². Система, охватывающая весь город, разработанная и управляемая консорциумом Motorola CGISS, SAIC и SIEMENS, оказалась очень надежной и по-прежнему используется афинскими службами по чрезвычайным ситуациям.

Наблюдение было также одним из важных компонентов афинской многоуровневой безопасности. Хотя недостатка в сотрудниках безопасности не было, тем не менее, площадь, охватываемая Играми, составляла более 250 км². Это 32 спортивных арены, почти 20 тренировочных и дюжина дополнительных площадок, т.е. территория была слишком большой, чтобы ее можно было качественно патрулировать. Для решения этой проблемы, учитывая площадь и географическое распределение спортивных арен, была выбрана цифровая IP-видеосистема. В результате была установлена наиболее совершенная и комплексная система кабельного TV, которая когда-либо была разработана, с более чем 700 IndigoVision 8000 передающими и принимающими модулями, используемыми для передачи MPEG-4 качественных цифровых видео-, аудио- и управляющих данных по сети IP.

Видеозапись должна была передаваться по всем регионам проведения Олимпийских игр, поэтому с фирмой SIEMENS был заключен контракт на установку сетевой магистрали для ATM-данных с устройством Ethernet на конце, с которым были связаны IndigoVision 8000 передающие

и принимающие пункты. Это означало, что сотни видеоизображений могли передаваться из одной точки системы в любую другую одновременно. Это было гарантией основного и самого главного требования, а именно: локальные операторы могли немедленно делегировать контроль над безопасностью региональным или даже национальным командным центрам.

Как объяснил Питер Райэн, выбор камер с большой разрешающей способностью – главный момент, если нужно обеспечить операторов возможностью точно опознать угрозу. Он также описал, как с целью совершенствования системы к ней был добавлен некоторый анализ данных. «Важная проблема, связанная с наблюдением, – получить линзы с самой высокой разрешающей способностью», – сказал он. Нет смысла в применении камеры, которая дает смазанное изображение: вы захотите прочитать номерной знак, определить цвет машины, сказать, кто перед вами – мужчина или женщина, и т.д. Некоторые камеры, установленные на высоких столбах на улице, имеют датчики, способные улавливать необычные звуки, например, взрывы или стрельбу. Датчик передает звук на базу, уведомляя нас немедленно о случившемся. Местонахождение может быть триангулировано, и затем камеры направляются в этот район автоматически или оператором; таким образом, можно увидеть, что происходит³.

Еще одним вариантом ведения наблюдения как наиболее гибким и всесторонним решением послужили вездесущие дирижабли. Они стали одним из признанных символов обеспечения безопасности во время проведения Олимпиады. Skyship 600, предоставленный Службой управления дирижаблями и использованный на Олимпийских играх, представляет собой 13-местный дирижабль, наполненный гелием и имеющий моторы Porsche 930. Для задач Олимпийских игр он был оснащен самым совершенным комплектом датчиков, которые когда-либо устанавливались на дирижабле. Цель этих датчиков – снабдить информацией разведывательного характера Командный центр Олимпиады по обеспечению безопасности.

Первичное наблюдение велось при помощи сенсоров Wescam MX-15, которые обеспечивают систему наблюдения военного образца, включающую электрооптическую (ЕО) камеру, что позволяло дирижаблю выполнять работу до 15 часов в день семь дней в неделю. В течение месяца, когда проводились Олимпийские игры, дирижабль выполнил 38 задач, налетав в общей сложности 200 ч и оказывая неоценимую помощь в обеспечении безопасности.

Вся информация, полученная тремя камерами, записывалась на цифровое видео на борту дирижабля, создавая таким образом архив проведенных операций. В то же время из архива передавались прямые изображения в Командный центр Олимпиады в центральный район Афин. Для этого использовали новейшие способы шифрования и технологию (линии) связи, предоставленную компанией Navtech, базирующейся в Соединенном Королевстве. При помощи сети микроволновых принимающих устройств изображения поступали с дирижабля из любой части региона Атика и передавались на крышу полицейского управления, где воспроизводились на видеозэкране и включались в видеосеть Олимпийских игр.

Командный пульт располагался у начальника греческой полиции. Два экрана позволяли ему контролировать видеозапись и поток (линии) связи из этого места, что также включало систему передвижной карты GPS (Глобальной системы навигации и определения положения) и систему уличной карты GIS (Географическая информационная система). Питер Райэн объяснил, что дирижабль стал беспрецедентным уровнем в обеспечении безопасности Игр. «Дирижабль позволил нам получать изображения с высокой разрешающей способностью», – сказал он. Как площадка, он также обеспечил высокую степень стабильности: ранее площадки вибрировали, и это сказывалось на качестве изображения. Кроме того, он дает гибкость в работе: если вы при помощи оборудования наблюдения увидели цель, дирижабль может разворачиваться и маневрировать, и вы продолжаете контролировать цель. Кроме того, к его положительным качествам можно отнести еще и то, что это хорошая основа для связи, позволяющая контролировать большое число других аспектов, таких как дорожное движение и толпы людей⁴.

При наличии большого количества датчиков, независимо от того, что это – камеры с высокой разрешающей способностью, воздушные био-детекторы или патрульные полицейские – необходимы центры по четкому и эффективному командованию, контролю за коммуникациями, компьютерами и информацией (разведывательного характера), чтобы обрабатывать все поступающие сведения. В общей сложности к информации о состоянии безопасности в городе имели доступ 63 командных центра, включая правоохранительные органы, службы чрезвычайного реагирования, военные, дорожные патрульные и пограничные подразделения и местные службы безопасности.

По мнению Питера Райэна, эти центры и

Командный центр Олимпиады по обеспечению безопасности оказались самыми действенными подразделениями для эффективного управления происшествиями и контролю над безопасностью. «Мы расположили наши центры по обеспечению безопасности поблизости от оперативных центров при площадках, на которых проводились спортивные состязания, поэтому центры по обеспечению безопасности и управлению мероприятиями могли легко контактировать друг с другом», – сказал он. «Для этого нам нужны были очень четкие линии связи, поэтому информация передавалась очень быстро и связь не нарушалась даже в случае, если происходил сбой в снабжении электроэнергией. Такая информация передается от датчиков в крупные центры, в которых собирается информация разведывательного характера, необычные события, информация о людях и т.д., принимаются оперативные решения и затем распространяются между спортивными аренами и персоналом»⁵.

Если Олимпийские игры в Сиднее в 2000 г. ознаменовали поворот в управлении безопасностью при проведении мероприятий, то квинтэссенцией такого подхода стала технология, использованная при проведении Олимпийских игр в Афинах в 2004 г. Как подчеркнул Питер Райэн, Игры выдвинули на первый план наиболее важный фактор, который действует в любом городе, принимающем у себя участников крупного мероприятия. «Новые технологии – основа для формирования уровневго подхода к безопасности, но мы установили правило: использовать только те технологии, которые находятся в употреблении по меньшей мере девять месяцев и уже апроби-

рованы», – заявил он. Мы не пользуемся непроверенными технологиями, поэтому оказались на высоте при выполнении нашей миссии.

В период подготовки и проведения Олимпийских игр в г. Сочи использовалась та же самая концепция обеспечения общественной безопасности, что и при проведении Универсиады в г. Казани (2013 г.), но с небольшими доработками, поскольку во время охраны объектов граждане своими действиями провоцировали сотрудников полиции на нарушение законодательства, и снимали возникающие инциденты на видеокамеру.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что деятельность правоохранительных органов России в данной сфере во многом совпадает с аналогичной деятельностью зарубежных коллег. Однако опыт зарубежных стран интересен с точки зрения их большей эффективности в противодействии террористическим угрозам. При этом, правда, не следует забывать, что, несмотря на высокий уровень социально-экономического развития и уважения к правам и свободам человека, в развитых странах, и прежде всего Европы, уровень террористических угроз остается там весьма высоким, о чем свидетельствуют последние события, произошедшие во Франции и в ряде других стран.

¹ Райэн П. Олимпийские кольца безопасности (Обеспечение безопасности во время проведения Олимпийских игр). ИНТЕРСЕК. – Великобритания, 2008. Т. 18. № 4. С. 35-37.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.



ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА ШУРУПОВА,
заместитель начальника правового отдела
УМВД России по Оренбургской области

ОСОБЕННОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассматриваются особенности дисциплинарного производства, возбуждаемого в отношении сотрудников органов внутренних дел, характеризуются формы дисциплинарного производства, а также вносятся предложения по совершенствованию нормативных актов в данной сфере.

Ключевые слова: дисциплинарное производство, дисциплинарная ответственность, орган внутренних дел.

E.A. Shurupova, Deputy Head of the Legal Department Ministry of internal Affairs of Russia on the Orenburg region; e-mail: ekaterina-shurupova@yandex.ru, tel.: 8 (3532) 79-03-20.

Features of a disciplinary proceeding in the organs of the internal Affairs of the Russian Federation.

Discusses the features of disciplinary proceedings brought in respect of employees of internal Affairs bodies, characterized by forms of disciplinary proceedings, as well as makes suggestions for improving legislation in this area.

Key words: disciplinary proceeding, disciplinary responsibility, police.

В настоящее время руководством страны особое внимание уделяется недопустимости в деятельности сотрудников органов внутренних дел даже самых незначительных фактов нарушений служебной дисциплины, этических норм, а также иных нарушений, подрывающих авторитет органов внутренних дел и препятствующих формированию позитивного общественного мнения об их деятельности. Выполняя конституционно значимые функции, сотрудники должны представлять собой пример строгого соблюдения законности и дисциплины.

В целях обеспечения мотивации сотрудников на добросовестное выполнение служебных обязанностей в органах внутренних дел применяются меры убеждения, поощрения, воспитания. В случае нарушения требований действующего законодательства сотрудники привлекаются к дисциплинарной ответственности, являющейся необходимым и важным средством для поддержания законности и укрепления служебной дисциплины. При этом эффективность налагаемых на сотрудников органов внутренних дел РФ дисциплинарных взысканий в значительной степени определяется качеством осуществления дисциплинарного производства и уровнем его правового регулирования.

Дисциплинарное производство в органах внутренних дел РФ представляет собой вид административно-юрисдикцион-

ной деятельности органов внутренних дел, осуществляемой в порядке, установленном законодательством о службе в органах внутренних дел, по разрешению дисциплинарного дела и применению уполномоченным руководителем мер дисциплинарной ответственности в целях укрепления и обеспечения служебной дисциплины.

Являясь деятельностью по применению права, дисциплинарное производство представляет собой сложный процесс, состоящий из нескольких логически следующих друг за другом последовательных стадий, анализ которых позволяет раскрыть их сущность и содержание.

Так, О.Э. Лейст при осуществлении специальной дисциплинарной ответственности разграничивает стадии возбуждения дисциплинарного дела, проверки и подготовки решения, его вынесения (право обжалования), исполнения взыскания и течения срока его действия¹. По мнению Е.А. Никонорова, к стадиям дисциплинарного производства следует отнести: возбуждение дисциплинарного производства, выяснение обстоятельств совершенного дисциплинарного правонарушения, принятие решения по делу, пересмотр принятого решения, исполнение принятого решения. При этом институт служебной проверки исследователь рассматривает не как стадию, а как часть дисциплинарного производства, в содержание которой входит возбуждение дисциплинарного производства и выяснение

обстоятельств совершенного дисциплинарного правонарушения. На любом из этапов проведения служебной проверки возможно обжалование действий лиц, назначивших служебную проверку либо осуществляющих такую проверку².

Е.В. Климкина разделяет стадии дисциплинарного производства на возбуждение дела о совершенном дисциплинарном проступке, служебную проверку (расследование), рассмотрение материалов по результатам служебной проверки (расследования) и принятие решения, исполнение решения, обжалование дисциплинарного взыскания и досрочное снятие дисциплинарного взыскания³.

Таким образом, анализ научных взглядов свидетельствует о том, что к понятию стадий дисциплинарного производства существуют различные подходы. Некоторые ученые вычленяют 4-5 стадий дисциплинарного производства. Среди них имеются основные (обязательные) и факультативные. При этом факультативной всеми учеными признается стадия обжалования дисциплинарного взыскания и пересмотра решения по дисциплинарному делу.

Некоторые авторы выделяют упрощенное и обычное (полное) дисциплинарное производство. В упрощенном дисциплинарном производстве стадии разбирательства, рассмотрения дела, принятия и исполнения решения ими объединяются. Четко выраженной стадией при этом является лишь стадия рассмотрения дела и принятия решения. Упрощенное дисциплинарное производство осуществляется от начала и до конца одним и тем же должностным лицом, по его результатам возможно применение только тех дисциплинарных взысканий, которые объявляются устно. Обычное же дисциплинарное производство состоит из стадий возбуждения дисциплинарного производства, дисциплинарного разбирательства, принятия решения, исполнения решения, пересмотра решения⁴.

Другие авторы, разделяя мнение о двустадийности дисциплинарного производства, различают простое производство и полное. При этом реализацию простого производства видят в случаях, не требующих дополнительной проверки по факту нарушения служебной дисциплины, в содержание которого включают три стадии: возбуждение дела, принятие решения о привлечении к дисциплинарной ответственности и исполнение принятого решения⁵.

Анализ ст. 51, 52 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты» (далее – Закон о службе в органах внутренних дел), подзаконных актов,

регулирующих правоотношения по привлечению сотрудников к дисциплинарной ответственности, научной литературы в рассматриваемой сфере применительно к органам внутренних дел позволяет выделить три формы осуществления дисциплинарного производства – упрощенное, усеченное, полное. Каждая форма, по нашему мнению, характеризуется собственной структурой, различным субъектным составом, сроками осуществления, спецификой документального оформления.

Наиболее простым вариантом развития дисциплинарного производства является упрощенная форма. Дисциплинарное производство в указанном случае осуществляется одним должностным лицом, как правило, непосредственным руководителем в связи с совершением сотрудником явного, т.е. не требующего получения дополнительной информации, мало-значительного по правовым последствиям нарушения служебной дисциплины. По результатам такого производства возможно применение таких дисциплинарных взысканий, как замечание, выговор, объявленных в устной форме, что обуславливает его оперативность. Несмотря на то, что легальный срок этого производства не превышает двух недель, на практике он фактически составляет несколько дней. Его особенность заключается в том, что при его осуществлении невозможно процессуально четко разграничить стадии. Наиболее выраженными являются стадии рассмотрения дела (с вынесением решения), исполнения решения о дисциплинарном проступке (объявление дисциплинарного взыскания в публичной форме) и пересмотра вынесенного решения (только в случае обжалования).

Вторая форма – это усеченное дисциплинарное производство. В отличие от предыдущей, данная форма связана с изданием письменного акта о наложении дисциплинарного взыскания, и соответственно в нем могут участвовать, помимо должностного лица, наделенного дисциплинарной властью, иные лица. Данная форма возможна в случаях, не требующих проверки обстоятельств совершения дисциплинарного проступка (служебной проверки), но когда применение устных дисциплинарных взысканий является недостаточным или неэффективным. Для этой формы дисциплинарного производства характерны стадии возбуждения дисциплинарного дела, рассмотрения дела и вынесения решения, исполнения решения, пересмотра решения (факультативная). По результатам такого производства возможно применение дисциплинарных взысканий в виде замечания, выговора, строгого

выговора, предупреждения о неполном служебном соответствии.

Третья форма – полное дисциплинарное производство – является наиболее распространенным видом дисциплинарно-процессуальной деятельности органов внутренних дел, предусматривающим необходимость проведения служебной проверки по факту нарушения служебной дисциплины. Данная форма развития дисциплинарного производства характеризуется четко выраженными стадиями – возбуждение дисциплинарного производства, дисциплинарное разбирательство; рассмотрение дела и вынесение решения о дисциплинарном взыскании, исполнение решения, пересмотр принятого решения (факультативная стадия), более длительными сроками, документальным оформлением стадий, широким кругом субъектов, участвующих в его осуществлении как единолично, так и коллегиально, применением по его результатам, как правило, более строгих мер дисциплинарной ответственности, включая перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел и увольнение со службы в органах внутренних дел.

Именно в полном дисциплинарном производстве раскрываются все пять стадий его реализации: возбуждение дисциплинарного производства; дисциплинарное разбирательство; рассмотрение дела и вынесение решения о дисциплинарном взыскании; исполнение решения; пересмотр принятого решения (факультативная стадия).

Основанием для возбуждения дела о дисциплинарном проступке является нарушение сотрудником органов внутренних дел служебной дисциплины (совершение дисциплинарного проступка).

В настоящее время ст. 49 Закона о службе в органах внутренних дел устанавливает легальное определение нарушения служебной дисциплины (дисциплинарного проступка), под которым понимается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей,

приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Анализ данной нормы позволяет выделить следующие признаки дисциплинарного проступка сотрудника органов внутренних дел: противоправность, виновность, форма совершения – действие либо бездействие, возможность совершения как на службе, так и вне службы. Следует заметить, что рассматриваемое понятие дисциплинарного проступка не включает в себя такой признак, как наказуемость, который означает наступление дисциплинарной ответственности за совершение противоправного действия (бездействия). Отсутствие данного признака считаем оправданным, во-первых, потому, что назначение дисциплинарного наказания не является целью дисциплинарного производства, а, скорее, представляет собой способ реагирования на факты нарушения служебной дисциплины, в результате которого может быть принято решение не только о наложении дисциплинарного взыскания, но и об освобождении от него либо о прекращении дисциплинарного производства. Во-вторых, в отдельных случаях за совершение противоправного деяния законодательством предусмотрена иная ответственность (уголовная, административная и др.)⁶.

Исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, законодательство, регулирующее правоотношения, связанные со службой в органах внутренних дел, не содержит, за исключением грубых нарушений служебной дисциплины. Вместе с тем, исходя из определения дисциплинарного проступка, а также в зависимости от объекта посягательства можно выделить три их группы:

1) посягающие на организацию деятельности органа внутренних дел. Данные проступки являются общими для всех сотрудников органов внутренних дел независимо от замещаемой должности и выражаются в нарушении правил внутреннего служебного распорядка органа внутренних дел. К указанной группе следует отнести, например, отсутствие на службе без уважительных причин; нахождение на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения; отказ сотрудника от прохождения медицинского освидетельствования (обследования) в случаях, если обязательность его прохождения установлена законодательством Российской Федерации; неявка сотруд-

ника без уважительной причины на заседание аттестационной комиссии для прохождения аттестации и др.;

2) нарушающие требования нормативных правовых актов, которыми сотрудникам органов внутренних дел предоставлены властные полномочия по отношению к субъектам, не подчиненным по службе, и установлен порядок их реализации. Отличительной чертой данного вида нарушений является то, что противоправными действиями (бездействиями) сотрудников создается реальная угроза нарушения либо происходит нарушение прав и свобод человека и гражданина. К таким дисциплинарным проступкам следует отнести, например, нерегистрацию (несвоевременную регистрацию) сообщения о преступлении; необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела; нарушение сроков проведения следствия, дознания; невыполнение в полном объеме следственных мероприятий по уголовному делу; необоснованное продление сроков предварительного следствия, их искусственное затягивание; ненадлежащее выполнение административного надзора за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом запретов и ограничений и др.;

3) нарушающие требования к служебному поведению. Дисциплинарная ответственность за совершение проступка, отнесенного к данной категории, может наступить независимо от времени суток и места его совершения. Такие проступки называют проступками, порочащими честь сотрудника органов внутренних дел. В самом общем виде к нарушениям этой группы следует отнести, например, принятие решения из соображений личной заинтересованности; совершение поступка, вызывающего сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника при выполнении служебных обязанностей и наносящего ущерб его репутации, авторитету органа внутренних дел, а также государственной власти; неуважительное, невежливое и нетактичное отношение к гражданам; неуважение к национальным обычаям и традициям, управление транспортным средством в состоянии опьянения и др.

Другими видами нарушений, которые не являются дисциплинарными проступками, но за совершение которых сотрудник органов внутренних дел несет дисциплинарную ответственность, являются административное правонарушение и коррупционное правонарушение.

По общему правилу сотрудники органов внутренних дел, так же как и военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, сотрудники

органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов, за **административные правонарушения** несут дисциплинарную ответственность, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁷. В этом случае производство по делу об административном правонарушении после установления всех обстоятельств административного правонарушения подлежит прекращению (ч. 2 ст. 24.5), а постановление о прекращении производства по делу со всеми материалами дела в течение суток с момента вынесения постановления направляется в орган по месту службы лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения его к дисциплинарной ответственности (ч. 2 ст. 28.9).

Представляется, что замена административной ответственности на дисциплинарную обусловлена специфическим характером службы в органах внутренних дел и выполнением обязанностей по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка от преступных посягательств и иных правонарушений, установлением повышенных требований к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел как при исполнении служебных обязанностей, так и во внеслужебное время.

На сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел, установленные ст. 29 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁸, а также Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁹ и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁰, за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником полиции оперативно-розыскной деятельности¹¹. За несоблюдение указанных ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции применяются дисциплинарные взыскания.

Исчерпывающий перечень видов дисциплинарных взысканий, налагаемых на сотрудников органов внутренних дел, установлен Законом о службе в органах внутренних дел. Он шире, чем перечень взысканий, налагаемых на работников, государственных гражданских служащих

либо сотрудников других правоохранительных органов.

В соответствии со ст. 50 Закона о службе в органах внутренних дел на сотрудников органов внутренних дел за нарушение служебной дисциплины могут налагаться замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел, увольнение со службы в органах внутренних дел. В образовательных организациях высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел на курсантов, слушателей наряду с указанными дисциплинарными взысканиями могут налагаться назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения), лишение очередного увольнения из расположения образовательной организации, отчисление из образовательной организации.

Считаем целесообразным конкретизировать исполнение решения о применении такого вида дисциплинарного взыскания, как предупреждение о неполном служебном соответствии.

Целью дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии является воспитательное и предупредительное воздействие на виновного в целях изменения его отношения к исполняемым должностным обязанностям¹².

В соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных сил Российской Федерации¹³ дисциплинарное взыскание – предупреждение о неполном служебном соответствии – применяется один раз за время пребывания военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, в занимаемой штатной воинской должности. По истечении года после применения этого дисциплинарного взыскания командир (начальник) в срок до 30 суток принимает решение (ходатайствует) о снятии данного дисциплинарного взыскания либо, если военнослужащий не исправил свое поведение образцовым выполнением воинского долга и взыскание не сыграло своей воспитательной роли, о понижении этого военнослужащего в воинской должности или досрочном увольнении его с военной службы в установленном порядке (ст. 96).

В законодательстве, регламентирующем правоотношения, связанные со службой в органах внутренних дел, особенности исполнения такого вида дисциплинарного взыскания отсутствуют, в связи с чем последнее считается снятым по истечении одного года со дня его наложения, если этот сотрудник в течение года не подвергался новому дисциплинарному взысканию¹⁴.

Вместе с тем отсутствие дисциплинарных взысканий в течение года исходя из установленной процедуры определения соответствия замещаемой должности в органах внутренних дел, именуемой аттестацией, не означает, что сотрудник стал соответствовать замещаемой должности. При этом, если в течение года сотрудник не допускал нарушений дисциплины, сделал правильные выводы о проступке и имеет положительную оценку своей служебной деятельности в последующий период, снятие такого дисциплинарного взыскания через год можно признать оправданным. Но если сотрудник, несмотря на имеющееся дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии, продолжает пренебрегать интересами службы, нарушать требования служебной дисциплины, то наступление более строгих правовых последствий такого дисциплинарного взыскания представляется обоснованным.

Как справедливо отмечают М.В. Пресняков и С.Е. Чанов, если исходить даже из самого названия этого вида взыскания, оно должно применяться к тем лицам, которые не полностью соответствуют замещаемой должности. В связи с этим возникает закономерный вопрос: почему дисциплинарное взыскание в виде неполного должностного соответствия автоматически снимается через год? Если государственный служащий в момент наложения дисциплинарного взыскания не в полной мере соответствует замещаемой должности, это совсем не означает, что через год он будет ей соответствовать. Во всяком случае, отсутствие новых дисциплинарных взысканий само по себе не может об этом свидетельствовать. При этом вопрос о соответствии или несоответствии служащего замещаемой должности с определенной законом периодичностью подлежит обязательному решению в ходе процедуры аттестации¹⁵.

Учитывая изложенное, а также законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, представляется возможным предусмотреть норму, аналогичную содержащейся в Дисциплинарном уставе Вооруженных сил, устанавливающую, что предупреждение о неполном служебном соответствии применяется один раз за время пребывания сотрудника органов внутренних дел в замещаемой должности. По истечении года после применения этого дисциплинарного взыскания руководитель (начальник) в срок до 30 суток принимает решение (ходатайствует) о снятии данного дисциплинарного взыскания либо, если сотрудник не исправил свое поведение образцовым выполнением служебных обязанностей и взыска-

ние не сыграло своей воспитательной роли, о проведении внеочередной аттестации для решения вопроса о переводе сотрудника на нижестоящую должность в органах внутренних дел, либо о прекращении сотрудником службы в органах внутренних дел в связи с его несоответствием замещаемой должности – на основании рекомендации аттестационной комиссии.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что наличие указанных особенностей дисциплинарного производства в органах внутренних дел Российской Федерации обусловлено его специальной правовой регламентацией, требующей дальнейшего исследования и совершенствования.

¹ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). – М.: МГУ, 1981. С. 137.

² Никоноров Е.А. Институт служебной проверки в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 49.

³ Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 119.

⁴ Пономарева Т.Л. Дисциплинарное производство в таможенных органах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2012. С. 89-90.

⁵ Бялт В.С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 94.

⁶ Административная ответственность: учеб.-практ. посо-

бие / под ред. С.Е. Чаннова. – М.: Волтерс Клувер, 2010 // СПС КонсультантПлюс.

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. от 4 нояб. 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁸ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты: Федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ. Ст. 14 // СПС КонсультантПлюс.

⁹ О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ: в ред. от 28 дек. 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

¹⁰ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ: в ред. от 2 апр. 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

¹¹ О полиции: Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ: в ред. от 14 окт. 2014 г. Ст. 29 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

¹² Комментарий к Дисциплинарному уставу Вооруженных сил Российской Федерации / С. И. Журавлев и др. – М., 2009. Вып. 100 // СПС КонсультантПлюс.

¹³ Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 10 нояб. 2007 г. № 1495 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (ч. 1), ст. 5749.

¹⁴ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ. Ст. 52 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁵ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 9. С. 103-110.



РАЗДЕЛ II

ПРОБЛЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ

ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ КАЛЮЖНЫЙ,

кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры организации деятельности ГИБДД
ФГКОУ ВПО «Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова»;

ЕЛЕНА ГЕННАДЬЕВНА КАПУСТИНА,

кандидат педагогических наук,
старший преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности ОВД
ФГКОУ ВПО «Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова»

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОФИЛАКТИКИ НАРУШЕНИЙ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Рассматриваются отдельные вопросы воспитательной работы по профилактике нарушений правил дорожного движения сотрудниками органов внутренних дел, а также предлагается комплекс организационно-практических мер по укреплению служебной дисциплины и законности.

Ключевые слова: дисциплина, законность, дорожно-транспортное происшествие, сотрудники органов внутренних дел, воспитательная работа, нравственно-патриотическое воспитание, правосознание, правила дорожного движения, методы работы с личным составом.

Y.N. Kalyuzhny, PhD (Law), Assistant Professor, Head of Department of organization of activity of traffic police, Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia named after V.V. Lukyanov (Orel City); e-mail: orui@mvd.ru, tel.: 8 (4862) 41-45-47;

E.G. Kapustina, PhD (pedagogic), Senior lecturer of the chair of administrative law and administrative activities of the Department of internal Affairs, Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia named after V.V. Lukyanov (Orel City); e-mail: elenka.kapustina@rambler.ru, tel.: 8 (4862) 41-45-47.

Some aspects of prevention of violations of road traffic discipline officers of internal affairs bodies.

The article discusses selected issues of educational work on the prevention of violations of traffic rules by the employees of internal Affairs bodies and proposes a set of organizational and practical measures on strengthening of service discipline and legality.

Key words: discipline, law, road traffic accident, employees of internal Affairs bodies, educational work, moral and Patriotic education, awareness, traffic rules, methods of work with personnel.

В настоящее время Министерством внутренних дел Российской Федерации принимается целенаправленный комплекс организационно-правовых мер, направленных на укрепление служебной дисциплины и законности среди личного состава органов внутренних дел. К этой проблеме привлечено пристальное внимание

высших органов государственной власти России и широкой общественности. От состояния служебной дисциплины во многом зависит не только результативность оперативно-служебной деятельности по защите конституционных прав и законных интересов граждан, обеспечению общественного порядка и общественной

безопасности, но и авторитет органов внутренних дел в обществе¹.

Одним из направлений деятельности органов внутренних дел по укреплению служебной дисциплины и законности среди личного состава является снижение количества дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) и нарушений требований Правил дорожного движения Российской Федерации (далее – ПДД), совершенных по вине сотрудников органов внутренних дел, в том числе в состоянии алкогольного опьянения.

Игнорирование требований ПДД, пренебрежение ими либо слабое знание этих Правил сотрудниками органов внутренних дел приводит к ДТП, в которых гибнут люди, в том числе и дети, что в любом случае недопустимо. Сами же факты совершения сотрудниками ДТП дискредитируют органы внутренних дел.

Министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев 4 марта 2015 г. на расширенном заседании коллегии МВД России отметил: «К сожалению, несмотря на принимаемые меры, в том числе усиление ответственности за управление транспортными средствами в состоянии опьянения, динамику аварийности по вине таких водителей пока не удалось изменить в лучшую сторону. Ими совершается каждое одиннадцатое ДТП, в которых виновными признаны водители транспортных средств. Выход здесь один – максимально активизировать наши усилия. Неукоснительно привлекать к установленной законом ответственности, невзирая на любое должностное положение самих правонарушителей»².

В последнее время проделана значительная работа по совершенствованию кадрового обеспечения органов внутренних дел, осуществлен комплекс организационно-практических мер по укреплению служебной дисциплины и законности. Проводится решительное избавление от скомпрометировавших себя и профессионально непригодных сотрудников. Установлен новый порядок профессионального психологического отбора, прохождения службы по контракту и проведения аттестации, переработаны правила внутреннего служебного распорядка, разработаны и внедрены новые квалификационные требования к должностям рядового и начальствующего состава, утвержден Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации³, разработан План деятельности МВД России по реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. на 2013 г. и плановый период 2014–2018 гг.⁴, целью которого является обеспечение безопасности участников дорожного движения.

Решением коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 марта 2012 г. № 2 км «О неотложных мерах по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации»⁵ существенно повышен уровень ответственности руководителей за проступки подчиненных сотрудников.

Однако несмотря на принимаемые руководством МВД России меры продолжают иметь место ДТП с участием личного состава. Так, за январь – апрель текущего года сотрудниками ОВД совершено 402 ДТП (+12.3%), в которых погибли 85 (-24.8%) и ранены 599 (+17%) человек⁶. Несмотря на снижение количества ДТП с тяжкими последствиями, совершенных по вине сотрудников в состоянии алкогольного опьянения, общее их число все еще велико.

В соответствии с основополагающими нормативными правовыми актами МВД России работа по укреплению служебной дисциплины и законности в ОВД определена в качестве одной из приоритетных задач Министерства, поэтому особое внимание следует уделять индивидуальной профилактической работе с лицами, склонными к нарушениям правил дорожного движения и имеющими небольшой водительский стаж.

Перед органами внутренних дел в современных условиях возникают новые, сложные и ответственные задачи. Чтобы успешно их решать, необходимо постоянно совершенствовать методы воспитательной и кадровой работы.

Необходимо планировать проведение мероприятий, направленных на формирование действенной и эффективной системы работы по укреплению служебной дисциплины и законности среди личного состава, по профилактике и предупреждению правонарушений в органах внутренних дел.

Формирование и развитие личности сотрудника органов внутренних дел происходит под действием различных факторов объективного и субъективного характера. Не умаляя значения воспитательной работы, необходимо отметить, что только вследствие скоординированных усилий (внешнего и внутреннего порядка) возможно эффективное решение проблемы транспортной дисциплины сотрудников ОВД, где основой нравственной закалки служит самовоспитание. Высокоморальным сотрудник становится не по принуждению, а по внутреннему убеждению, которое вырабатывает самостоятельно. При отсутствии самовоспитания может сформироваться лишь пассивная личность без устойчивых убеждений и твердых взглядов, не способная справиться с негативным воздействием различных условий,

складывающихся на дороге. Этим и определяется важность работы руководителей всех звеньев территориальных органов МВД России по развитию правового сознания и самовоспитанию сотрудников.

Внешние профилактические мероприятия, направленные на недопущение, минимизацию, устранение фактов нарушения дорожной дисциплины сотрудников ОВД можно условно разделить на две группы, включающие в себя меры непсихологического и психологического характера.

В первую группу мер входит организационно-управленческая и воспитательная (педагогическая) работа в ОВД, проводимая преимущественно кадровыми и воспитательными подразделениями, сотрудниками-наставниками и руководителями подразделений. Воспитательная работа по предупреждению нарушений дорожно-транспортной дисциплины заключается в возрождении традиций российской полиции (милиции), повышении управленческой культуры руководителей, поддержании функционирования института наставничества. Психолого-педагогическое направление профилактики нарушений дисциплины предусматривает: просветительно-разъяснительные лекции и беседы в целях осознания необходимости и целесообразности соблюдения правил дорожного движения; индивидуальное правомерное поведение на дороге в качестве водителя или пешехода, психологическую установку на соблюдение установленных правил, проведение сеансов регуляции и саморегуляции общего психического состояния и поведения; психологическое стимулирование к личностному и профессиональному развитию с определением близкой и отдаленной перспектив на службе государству.

Отдельные направления осуществления воспитательной работы можно рассматривать как пути профилактики нарушения дисциплины и законности сотрудниками ОВД – это нравственно-патриотическое и правовое воспитание.

Нравственно-патриотическое воспитание сотрудников ОВД предусматривает формирование убеждений, моральных и деловых качеств, необходимых для эффективного выполнения служебного долга.

Правовое воспитание представляет собой целенаправленное, планомерное воздействие на сознание и поведение сотрудника в целях формирования правовой образованности, ценностно-правовой ориентации, привития навыков практического использования правовых знаний в повседневной деятельности и жизни. Правовое воспитание играет существенную роль в форми-

ровании у сотрудника ОВД профессионального правосознания, глубокого понимания сущности и социального назначения права, устойчивых навыков правомерного поведения и соблюдения законности.

Необходимо отметить, что проявление нарушения транспортной дисциплины тесно связано с непосредственным влиянием на сотрудника ОВД его социального окружения, а именно: семьи, родственников, друзей, знакомых и служебного коллектива. Внеслужебная среда выступает в основном общим психологическим фоном, блокирующим или усиливающим поведение и сознание личности сотрудника.

Значимым субъектом профилактики и предупреждения ДТП выступает служебный коллектив. Деловые служебные отношения формируются на основе таких основных качеств, как ответственность, дисциплинированность, чувство долга, уважение к коллегам⁷. Поэтому, работа с коллективом должна включать формирование и поддержку благоприятного социально-психологического климата; утверждение обстановки доброжелательного, требовательного, справедливого отношения к каждому сотруднику, критическое обобщение индивидуального опыта; доминирование положительных групповых и коллективных традиций; выработку психологически компетентного, динамического стиля руководства; систематический контроль за состоянием дел, поведением и служебной дисциплиной всех членов коллектива.

Как отмечают Г.В. Дубов и А.В. Опалев, если в служебном коллективе не создаются благоприятные для деятельности условия, то в нем начинается снижение уровня нравственной культуры и возникают предпосылки для попустительства и безответственности. Организацию деятельности и морально-психологический климат в таком коллективе характеризуют при этом следующие факторы: скрытая критика условий труда; скрытая критика указаний руководства; неточное выполнение приказаний; пустая трата рабочего времени; опоздания и длительное отсутствие во время работы; уход с работы ранее положенного времени; отказ от работы в сверхурочное время; распространение слухов; небрежное обращение с оборудованием и техникой и др.⁸ Таким образом формируется личность сотрудника как нарушителя не только служебной, но и дорожно-транспортной дисциплины, возникает чувство вседозволенности и безнаказанности.

Важное место в профилактике дорожно-транспортной дисциплины должно отводиться мероприятиям организационного характера – созданию системы планирования профилакти-

ческой работы на различных уровнях и различными субъектами, обеспечению согласованного взаимодействия сотрудников ОВД, продумыванию должностных инструкций и функциональных обязанностей, составлению и реализации рационального графика работы (особенно это касается патрульно-постовой службы полиции, дорожно-патрульной службы ГИБДД, службы участковых уполномоченных полиции). Немаловажным является создание условий и возможностей профессионального роста и образования, самообразования сотрудников ОВД.

Наиболее широкими возможностями оказания влияния на состояние работы по предупреждению ДТП должен обладать руководитель подразделения, его роль в реализации мер профилактики нарушений ПДД среди сотрудников ОВД заключается в умелой организации системы управления, компетентности, принципиальности, установлении организационного порядка в функционировании подразделения.

Необходимо обеспечить личное участие руководителей всех уровней в правовом обучении и воспитании сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России.

Основные усилия руководителей всех уровней по профилактике ДТП должны быть нацелены на точное и неукоснительное исполнение законов и ведомственных нормативных правовых актов сотрудниками органов внутренних дел, на повышение профессионального уровня сотрудников, осуществление повседневного, а главное, эффективного контроля за оперативно-служебной деятельностью сотрудников, а также на личное участие руководителей всех уровней в информационно-разъяснительной работе с подчиненными сотрудниками в части неукоснительного соблюдения законности.

Анализ организации и результатов управленческой деятельности руководителей выявил существенные недостатки, снижающие эффективность мер, принимаемых в целях достижения должного уровня служебной дисциплины и законности. Серьезной проблемой является недостаточная управленческая компетентность отдельных руководителей: низкая степень их авторитета, слабый уровень общей и психолого-педагогической культуры.

Особое место в предупреждении ДТП, совершаемых сотрудниками ОВД, занимают проводимые мероприятия по психологическому изучению личности сотрудника при назначении или перемещении на вакантную должность, что позволит прогнозировать его поведение. Важно учитывать специфику деятельности подраз-

деления, так как реализация профессиональных задач нередко происходит в ситуациях экстремальности, непредсказуемости, сопряженности с повышенной ответственностью сотрудников за принятые решения, необходимостью общаться с различными категориями граждан, что оказывает негативное влияние на личностные характеристики сотрудников и является провоцирующим фактором нарушения правил дорожного движения.

При психологической профилактике транспортной дисциплины осуществляется превентивная деятельность, направленная на предотвращение проявлений рассматриваемого явления, где субъектами психологической работы выступают практические психологи. Меры психопрофилактического характера могут осуществляться в процессе индивидуального консультирования и бесед, проведения социально-психологических тренингов, лекций-бесед с личным составом о предпосылках, сущности и последствиях нарушения ПДД; обучения приемам и методам психической саморегуляции в различных дорожных условиях и складывающихся ситуациях.

Нарушение дорожно-транспортной дисциплины сотрудниками в конкретных ситуациях могут вызывать не только субъективные, но и объективные причины: стресс, загруженность, связанная со служебной деятельностью, а также дорожные условия, плохая видимость, освещенность, климатические особенности региона, погодные катаклизмы, внезапно возникшие препятствия и многое другое, на что следует обращать внимание при проведении служебных проверок в отношении сотрудников, нарушивших ПДД.

Нельзя не отметить, что в современных условиях возрастает влияние печати, телевидения, радио и иных средств массовой информации, которые являются важным экспертом в оценке работы органов внутренних дел, источником формирования общественного мнения о полиции, социальным фактором, активно влияющим на поведение личности сотрудника полиции⁹.

Следует отметить, что профилактика поддержания дорожно-транспортной дисциплины может быть результативно осуществлена только самим сотрудником ОВД посредством самовоспитания и самообладания, которые он должен в себе вырабатывать. К числу таких методов относятся: самонаблюдение, самоанализ, самоконтроль, самооценка, самоубеждение, самонапоминание, самообладание, самодисциплина, самоограничение, самоприказ, самовнушение и др.¹⁰

Эффективность профилактики транспортной дисциплины среди сотрудников ОВД во многом зависит от организации данного вида рабо-

ты, которая должна строиться в соответствии с принципами комплексности, адресности (учет возрастных, гендерных, личностных, психофизиологических и социальных характеристик), позитивности информации, минимизации негативных последствий, личной заинтересованности и ответственности участников дорожного движения, максимальной заинтересованности, стимулирования личности, устремленности в будущее, дальновидности (оценка последствий своего противоправного поведения), актуализации позитивных ценностей и целей (планирование будущего для себя и своей семьи).

Для научно-методического обеспечения воспитательной работы и принятия мер по профилактике нарушений сотрудниками дорожно-транспортной дисциплины, помимо обозначенных направлений деятельности, рекомендуется следующее.

1. Разработать методику проведения служебных проверок и перечень обязательной информации, которую необходимо собрать во время этих проверок. В этот перечень включить: 1) вид правонарушения; 2) день и время эти совершенные; 3) причины и условия нарушения; 4) возраст, пол, стаж службы, образование; 5) должность, специальное звание сотрудника; 6) подготовленную руководителем и психологом (заверенную подписями) характеристику на сотрудника, в которой указать положительные и отрицательные качества, ранее имеющиеся отклонения в поведении, нарушения служебной дисциплины, допущенные ранее сотрудником.

2. Периодически проводить учебно-методические сборы с руководителями территориальных органов МВД России по вопросам совершенствования работы, укрепления служебной дисциплины и законности, проведения служебных проверок по фактам нарушения ПДД и о мерах профилактики этих нарушений.

3. Проводить исследования в виде психолого-криминологического анализа материалов служебных проверок по итогам года (квартала) с обобщением информации, выявлением типичных причин, условий и особенностей личности сотрудников, совершивших нарушения ПДД, для последующего ознакомления с результатами исследования руководителей.

4. Повышать уровень правосознания и положительный имидж сотрудников ОВД в осуществлении правового воспитания населения и проведении социально значимых мероприятий, включая пропаганду безопасности дорожного движения.

5. При проведении разъяснительных мероприятий с сотрудниками формулировать установки: а) на неукоснительное соблюдение ПДД, б) на

то, чтобы быть примером для подражания другим участникам дорожного движения в соблюдении ПДД и культуры безопасного поведения; в) на то, что управление транспортным средством является деятельностью, которая требует повышенной внимательности, бдительности, прогностических способностей, эмоциональной устойчивости.

6. Приостанавливать повышение по службе или перевод на другую должность сотрудников, допустивших нарушения правил дорожного движения два и более раза в год, сроком на 12 месяцев.

7. Исключать практику награждения личного состава в связи с юбилеями, праздничными и иными памятливыми датами без тщательного анализа действительных заслуг этих сотрудников.

8. Использовать в воспитательной работе традиционные и нетрадиционные формы и методы профилактики (просмотр и совместный анализ видеозаписей нарушений ПДД сотрудниками ОВД, дискуссии, видеопросьбы, моделирование типичных дорожных ситуаций и разработку мер профилактики нарушений в них и пр.)

Таким образом, в современных условиях как никогда возникает необходимость проведения активной воспитательной работы среди сотрудников органов внутренних дел. Для эффективной профилактики нарушений дорожно-транспортной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел необходимо сформировать действенную комплексную систему воспитательной, нравственно-патриотической и правовой работы, направленную на развитие правового сознания и самовоспитания сотрудников. Именно она может решить одну из важнейших задач, стоящих сегодня перед МВД России, – создать положительный образ сотрудника органов внутренних дел, а также наладить взаимодействие с населением на принципах открытости, взаимного уважения и социального партнерства.

¹ Основы работы по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел: учеб. пособие / под общ. ред. канд. пед. наук В.Л. Кубышко. – М.: ЦОКР МВД России, 2008.

² Текст официального выступления В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 4 марта 2015 г. URL: <https://mvd.ru/document/3172398>

³ О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 14 окт. 2012 г. № 1377 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43, ст. 5808.

⁴ Детальный план-график по исполнению Плана деятельности МВД России по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. на 2013 г. и плановый период 2014–2018 гг., утв. 27 июня 2013 г. №1/6020 // Официальный сайт МВД России.

⁵ Об объявлении решения коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 марта 2012 г. № 2км «О неотложных мерах по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации»: приказ МВД России от 26 марта 2012 г. № 211.

⁶ Многопараметрическая информационно-аналитическая система прогнозирования и моделирования ситуаций в области обеспечения безопасности дорожного движения. 2015.

⁷ Вичев В. Мораль и социальная психика. – М., 1978. С. 229.

⁸ Профессиональная этика сотрудников правоохранительных органов / под ред. А.В. Опалева и Г.В. Дубова. – М., 1998.

⁹ Котышев Н.А. Практические рекомендации по профилактике и преодолению профессиональной деформации сотрудников ОВД. – Челябинск: Челябинский юрид. ин-т МВД России, 2008.

¹⁰ Петрова А.С. Формы и методы профилактики профессиональной деформации сотрудников органов внутренних дел / ТИПК МВД России. 2012.



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

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПОДРОСТКОВОГО АЛКОГОЛИЗМА И НАРКОМАНИИ¹

На основании статистических данных проведен анализ ситуации, сложившейся в сфере подросткового алкоголизма и наркомании, совместной деятельности органов внутренних дел и субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, выявлены проблемы, предложены пути их решения.

Ключевые слова: наркомания, алкоголизм, несовершеннолетние, преступления, правонарушения, выявление, профилактика.

T.A. Petrova, Leading Researcher, Russia MI FSI National Research Institute; e-mail: vnii59@yandex.ru, tel.: 8 (495) 667-32-88.

Perfecting the prevention of juvenile alcoholism and drug abuse.

Based on the statistics, the situation existing in the sphere of juvenile alcoholism and drug abuse, mutual activities of police agencies and subjects of the system preventing child neglect and juvenile delinquency, are analyzed, problems are explored, ways of solving them are suggested.

Key words: drug abuse, alcoholism, juveniles, crimes, delinquency, exploring, prevention.

Профилактика подросткового алкоголизма и наркомании уже давно вышла за рамки задач здравоохранения, так как эти негативные явления напрямую влияют на состояние преступности несовершеннолетних, формируют у подрастающего поколения девиантное и аддиктивное поведение.

Распространение алкоголизма, наркомании, токсикомании самым непосредственным образом связано с преступностью несовершеннолетних. Несмотря на то, что в 2015 г. на территории России зарегистрировано снижение на 1,2% (с 7 542 до 7 450) числа подростков, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения, в некоторых регионах, таких как Республика Татарстан, Алтайский край, Ленинградская, Магаданская, Сахалинская области и другие, наблюдается их значительный рост².

Кроме того, за 2015 г. на 8,9% (с 596 до 649) возросло число несовершеннолетних, совершивших преступления в состоянии наркотического опьянения.

В целях профилактики потребления подростками алкоголя, наркотических средств и психоактивных веществ осуществляются выявление и привлечение несовершеннолетних к административной ответственности, а также своевременная постановка на профилактический учет в подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее – ПДН).

Так, в 2015 г. на территории России за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ), а также их потребление (ст. 6.9, ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ) к административной ответственности были привлечены 5 254 несовершеннолетних, за потребление алкогольных напитков и нахождение в пьяном виде (ч. 1 ст. 20.20, ст. 20.21 КоАП РФ) – 77 747 несовершеннолетних³. В отношении 41 234 (-6,5%) родителей составлены протоколы по ст. 20.22 КоАП РФ за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, не достигших 16-летнего возраста, потребление ими алкоголя, наркотиков.

Кроме того, к административной ответственности в 2015 г. были привлечены 16 694 (-6,5%) иных лиц, вовлекающих несовершеннолетних в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ, а также 28 977 (+4,1%) должностных и юридических лиц, нарушающих правила продажи алкогольной продукции и табачных изделий несовершеннолетним.

Вместе с тем из анализа статистических данных следует, что в 2015 г. снизилось на 22,4% количество привлеченных к административной ответственности несовершеннолетних за появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ) и на 6,5% – несовершеннолетних, находящихся в состоянии опьянения, употребляющих алкогольную и спиртосодержа-

щую продукцию либо употребляющих наркотики, новые потенциально опасные психоактивные или одурманивающие вещества (ст. 20.22 КоАП РФ). Причиной этому явились внесенные в законодательство изменения, обязывающие направлять на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения (ст. 27.12.1 КоАП РФ). Произвести медицинское освидетельствование несовершеннолетнего, находящегося в состоянии опьянения, или родителей, злоупотребляющих спиртными напитками, возможно только с их личного согласия. Поэтому лица, употребляющие спиртные напитки, наркотические средства, психотропные и одурманивающие вещества и находящиеся в состоянии опьянения, отказываются от медицинского освидетельствования с целью уклонения от ответственности, а до 16 лет получение согласия родителей является обязательным (п. 6 ч. 1 ст. 27 КоАП РФ и ст. 44 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»).

Кроме того, даже при согласии несовершеннолетнего и родителей (законных представителей), зачастую невозможно провести освидетельствование на предмет потребления новых видов синтетических наркотиков в связи с отсутствием в региональных медицинских учреждениях необходимых справочных данных (методик), а также достаточного количества аналитического оборудования. В регионах не хватает лабораторий для проведения химико-токсикологического исследования по обнаружению наркотических средств и психотропных веществ, а на проведение исследования затрачивается иногда более 2-х месяцев. Количество медицинских учреждений, проводящих освидетельствование, резко сокращается в вечернее и ночное время суток, а в сельской местности они вообще отсутствуют, что существенно затрудняет освидетельствование подростков.

Таким образом, имеется проблема освидетельствования лиц, находящихся в состоянии опьянения, а значит, привлечения их к административной ответственности, постановки на учет для проведения дальнейшей профилактической работы, в том числе обследования у нарколога и лечения.

В целях повышения эффективности деятельности по раннему выявлению и профилактике детского алкоголизма и наркомании необходимо предусмотреть обязательное медицинское освидетельствование лиц, имеющих клинические признаки опьянения, в законодательном поряд-

ке, а также выделение достаточного количества медицинского оборудования для выявления состояния опьянения от употребления синтетических наркотиков.

Несмотря на имеющиеся проблемы в рассматриваемой сфере, для проведения дальнейшей профилактической работы с выявленными несовершеннолетними правонарушителями в 2015 г. на учет территориальных подразделений по делам несовершеннолетних МВД России было поставлено 37 371 несовершеннолетних, совершивших правонарушения, связанные с потреблением алкогольных напитков, наркотических средств и психотропных веществ.

Следует отметить, что сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних не ограничиваются проведением профилактической работы с лицами, поставленными на профилактический учет. Так, в целях ранней профилактики правонарушений несовершеннолетних на списочном учете ПДН УМВД России по Тверской области состоит 118 несовершеннолетних, замеченных в потреблении наркотических средств, курительных смесей, не внесенных в перечень запрещенных к потреблению в Российской Федерации⁴.

В рамках проведения работы по раннему выявлению, профилактике пьянства и наркомании в подростковой среде сотрудники полиции активно взаимодействуют с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Так, взаимодействие территориальных органов ГУ МВД России по Московской области с Министерством здравоохранения, образования и Управлением ФСКН России по Московской области осуществлялось в рамках реализации четырехстороннего плана на 2014–2015 гг., который предусматривает⁵:

- формирование «зон безопасности» на территории, прилегающей к образовательным организациям;
- проведение совместных «дней профилактики» в образовательных организациях, лекций, бесед о здоровом образе жизни;
- направление несовершеннолетних в наркологические стационары, оказывающие амбулаторную наркологическую помощь несовершеннолетним;
- проведение рабочих встреч по оперативным вопросам, например, касающимся незаконного оборота наркотиков;
- проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий и рейдов, направленных на выявление, предупреждение и пресечение правонарушений несовершеннолетних, допускающих потребление наркотиков, на установку

лиц, реализующих спиртные напитки несовершеннолетним и вовлекающих последних в их распитие;

проведение совместных межведомственных научно-практических конференций, коллегий, семинаров, круглых столов, совещаний и т.п.;

разработку совместных методических рекомендаций и др.

Однако в вопросах взаимодействия субъектов профилактики на сегодняшний день имеется немало проблем. Так, например, не урегулирован взаимообмен информацией о несовершеннолетних, состоящих на учете, употребляющих спиртные напитки, наркотические средства или психотропные вещества между органами внутренних дел и органами здравоохранения, для которых такая информация составляет врачебную тайну (в полицию они направляют только общее количество лиц).

Кроме того, сложно выявить и провести мероприятия по ранней профилактике наркомании, токсикомании, алкоголизма (социальную реабилитацию, трудоустройство, организацию досуга и т.п.) в отношении лиц, проходящих анонимное обследование или лечение в медицинских учреждениях и у частных лиц.

Не урегулированы вопросы информирования учреждениями здравоохранения органов внутренних дел о лицах, состоящих на учетах в связи с алкогольной или наркотической зависимостью и имеющих на иждивении несовершеннолетних детей.

Очень важной представляется профилактическая работа в образовательных организациях, так как из 334 810 несовершеннолетних, доставленных в органы внутренних дел в 2015 г., большую часть 290 011 (86,6%) составляют учащиеся, из 152 067 несовершеннолетних, состоящих на учете в ПДН, учащиеся составляют 94,6% (143 913), из них 102 609 – учащиеся общеобразовательных школ.

Сотрудники органов внутренних дел первоочередное значение придают работе с учащимися, их родителями (законными представителями), педагогическими коллективами. Так, сотрудниками ГУ МВД России по Новосибирской области совместно с сотрудниками Управления ФСКН России по Новосибирской области, Министерства в сфере образования, труда, здравоохранения Новосибирской области на основании совместного плана был осуществлен ряд мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, в образовательных организациях и пропаганду здорового образа жизни, таких как⁶:

проведение единой антинаркотической акции «Родительский урок», к которой были привлечены классные руководители, школьные психологи, врачи-наркологи, представители общественных организаций;

оформление стендов антинаркотической пропаганды и другой наглядной агитации;

проведение сотрудниками органов внутренних дел совместно со студентами старших курсов медицинского университета лекционных мероприятий, сопровождающихся презентациями слайдов, видеофильмов о вреде, наносимом организму человека психоактивными веществами, а также демонстрацией органов человека, пораженных различными заболеваниями в результате их употребления, с приведением статистических данных по фактам употребления подростками алкоголя, наркотиков и психоактивных веществ, совершения после их употребления преступлений и правонарушений, а также о мерах ответственности за такие противоправные деяния;

проведение классных часов, профилактических бесед на темы «Наркомания – знак беды», «Не поломай свою судьбу», где родителям и педагогам предлагался алгоритм их действий в случае обнаружения фактов употребления либо распространения наркотиков в образовательных организациях, объяснялись причины и факторы, приводящие к употреблению спайсов, миксов, признаки наркотического опьянения, важность своевременного контроля за интересами, увлечениями, жизнью ребенка, необходимость проведения с ним антинаркотических бесед, формирования у детей установок на здоровый образ жизни;

разработка и распространение буклетов «Я выбираю жизнь без наркотиков»;

организация конкурса рисунков «Жить здорово», тематических презентаций;

проведение лекций совместно с врачом-наркологом и добровольного тестирования учащихся для выявления, обследования и лечения подростков, поощрение активных участников акции правами начальника органа внутренних дел;

проведение инструктажей с преподавательским составом образовательных организаций, представителями частных охранных организаций, осуществляющих их охрану, по вопросам выявления фактов потребления и сбыта наркотических средств и психотропных веществ и выработки алгоритма действий.

Подобные мероприятия проводятся сотрудниками органов внутренних дел всех территориальных подразделений МВД России. Так, количество прочитанных ими лекций в образовательных организациях возросло на 10,5% и составило в

2015 г. 784 984. Кроме того, 147 478 (+18,8%) лекций и бесед с несовершеннолетними проведено в местах их организованного отдыха, где существует наибольшая вероятность распространения алкоголя и наркотиков.

Важное место в деятельности органов внутренних дел по профилактике детского алкоголизма и наркомании, а также последствий от их употребления, таких как агрессивное и опасное для жизни и здоровья поведение, занимает раннее выявление семей, в которых родители злоупотребляют спиртными напитками, наркотическими средствами, не исполняют обязанностей по воспитанию, обучению, содержанию своих детей, отрицательно влияют на их поведение, жестоко обращаются с ними. Дети получают примеры аморального образа жизни, происходит деформирование их развития, они приобретают негативные личностные качества, которые в дальнейшем отрицательно влияют на становление их личности. Нередки случаи в таких семьях вовлечения несовершеннолетнего в наркоманию, проституцию, алкоголизм. Таких случаев в 2015 г. было выявлено 764, вовлечения в процесс потребления табака – 342.

Наибольшую опасность для ребенка представляют семьи с преобладанием всех форм насилия: физического, психического, духовного. Дети из таких семей обычно активно участвуют в неформальных группах сверстников и часто совершают побеги из дома.

По фактам неисполнения родителями обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних детей к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ в 2015 г. были привлечены 464 883 родителей и иных законных представителей. Если неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителями или иными лицами, на которые возложены эти обязанности, соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним, то такие лица привлекаются к уголовной ответственности по ст. 156 УК РФ (1821–2015 г.). Однако на практике весьма проблематично собрать доказательственную базу по данной категории дел, так как отсутствует единый подход к содержанию и определению понятия «жестокое обращение с детьми», которое необходимо закрепить в законодательстве.

В целях защиты несовершеннолетних от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие, сотрудники органов внутренних дел выявляют несовершеннолетних, находящихся в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) в запрещенных местах, таких как магазины, предназначенные

для реализации товаров только сексуального характера, пивные рестораны, винные и пивные бары, рюмочные, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции. Таких фактов, по которым родители (законные представители) были привлечены к административной ответственности, в 2015 г. было выявлено 16 024 (-81,5%). Статистические данные свидетельствуют о снижении профилактического воздействия на родителей и иных законных представителей, допускающих нахождение своих детей в местах, где может быть причинен вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию. Это связано с тем, что до настоящего времени не заключены соглашения между региональными органами исполнительной власти и МВД России о передаче части полномочий по составлению протоколов, предусмотренных региональным законодательством об административных правонарушениях. Для решения сложившейся проблемы представляется возможным рассмотреть вопрос об ответственности родителей, законных представителей за нарушение требований Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁷ в федеральном административном законодательстве.

Только совместная деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, других общественных организаций и гражданского общества, а также устранение проблем их взаимодействия будут способствовать совершенствованию профилактики подросткового алкоголизма и наркомании.

¹ Статья подготовлена с использованием СПС КонсультантПлюс.

² Приведены статистические данные ГИАЦ МВД России за 2015 г. «Сведения о состоянии преступности и результатах расследования преступлений за 2015 г.». Форма 494.

³ Отчет о результатах работы органов внутренних дел по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Форма 180. – М.: ГИАЦ МВД России, 2015.

⁴ Информация УМВД России по Тверской области о мерах, принимаемых органами внутренних дел по раннему выявлению и профилактике аддиктивного и девиантного поведения детей и молодежи. Исх. № 52/2015 от 29.11.2015 г. Вх. № 43/4042 от 14.12.2015 г.

⁵ Информационный материал ГУ МВД России по Московской области о мерах по раннему выявлению и профилактике правонарушений несовершеннолетних. Исх. № 49/1585 от 20.11.2015 г. Вх. № 43/3845 от 26.11.2015 г.

⁶ Информация ГУ МВД России по Новосибирской области о мерах, принимаемых органами внутренних дел по раннему выявлению и профилактике аддиктивного и девиантного поведения детей и молодежи. Исх. № ½-1500 от 18.09.2015 г.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802.

ТАТЬЯНА СЕРГЕЕВНА КОЗЛОВА,
старший преподаватель
НОУ ВПО «Московский институт юриспруденции»

ПРИМЕНЕНИЕ К НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР ВОСПИТАТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

В ходе анализа определяется место принудительных мер воспитательного воздействия в системе мер уголовно-правового характера с учетом их неоднозначной правовой природы применения.

Ключевые слова: ювенальная юстиция, меры уголовно-правового воздействия, профилактика безнадзорности, правонарушения несовершеннолетних.

T.S. Kozlova, Senior Lecturer, Moscow Institute of Jurisprudence; e-mail: info@miyu.ru, tel.: 8 (495) 965-63-90.

Administering educational measures of enforcement to juveniles.

Educational measures of enforcement within the system of the criminal legal measures considering their ambiguous legal nature of usage are analyzed and their place is fixed.

Key words: juvenile justice, means of criminal legal influence, prevention of child neglect, juvenile delinquency.

Принятие Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 г. глубоко затронуло вопросы, регламентирующие уголовную ответственность подростков. Появление отдельного раздела и главы в Общей части УК РФ, посвященных данной категории субъектов уголовного права, является важным шагом на пути становления ювенальной юстиции.

Несовершеннолетние правонарушители – особый правовой объект, который наряду с мерами уголовно-правового воздействия, предусмотренными УК РФ, требует согласно ст. 2 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ особого к себе отношения, одновременного обеспечения защиты его прав и законных интересов.

Другой важной задачей, неразрывно связанной с предыдущей, является предупреждение правонарушений несовершеннолетних, о чем также говорится в указанном выше Федеральном законе и в ч. 1 ст. 2 УК РФ².

Для реализации указанных задач в соответствии с ч. 2 ст. 2 УК РФ законодатель устанавливает основание и принципы уголовной ответственности, дает исключительный перечень деяний, признаваемых преступлениями, определяет виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за их совершение. Понятие «иные меры уголовно-правового характера», как и еще ряд других, включено в УК РФ впервые.

Остается сожалеть, что законодатель, с легкостью вводя новый уголовно-правовой институт, неосмотрительно уходит от конструирования такой дефиниции, которая бы однозначно определяла его содержание и устраняла неоднозначные толкования. Неоднократное упоминание данного термина в Общей части УК РФ (ст. 2, 6, 7) также не раскрывает их уголовно-правовой сути, что вызывает оживленные дискуссии³. Причина состоит в том, что в данной формулировке и наказание, и иные меры являются фактически равными последствиями совершения преступления. Бесспорно, что и первое и второе выступают в качестве мер уголовно-правового принуждения, которые назначаются от имени государства лицу, совершившему преступление.

Несмотря на то, что законодатель во вновь принятом УК РФ не раскрывает содержание понятия уголовной ответственности, нам представляется, что согласно ч. 2 ст. 2 УК РФ наказание и иные меры уголовно-правового характера вполне логично должны выступать различными формами ее реализации, так как применяются за совершенное преступление. Такое мнение в юридической литературе является распространенным. Подобной позиции, в частности, придерживался еще Л.В. Багрий-Шахматов, отмечавший, что «советское уголовное законодательство... предусматривает возможность применения... принудительных мер медицинского и воспитательного характера, не являющихся уголовным

наказанием, однако выступающих в качестве самостоятельных форм реализации уголовной ответственности»⁴.

Среди форм реализации уголовной ответственности С.А. Боровиков выделяет основную (типичную) в виде наказания, а следовательно, вторую форму, по мнению исследователя, в виде иных мер уголовно-правового характера возможно считать дополнительной (нетипичной)⁵.

И.Э. Звечаровский считает, что из числа мер уголовно-правового характера следует исключить принудительные меры медицинского характера, а также меры воспитательного воздействия, применяемые к несовершеннолетним. Он рассматривает меры уголовно-правового характера, анализируя их внутреннее содержание в связи с изменением уголовно-правового статуса лица. Однако вывод о полном исключении принудительных мер воспитательного воздействия из группы мер уголовно-правового характера нам представляется небесспорным. Меры воспитательного воздействия, связанные с освобождением от наказания, несмотря на их специфичный уголовно-правовой статус, в котором присутствуют элементы социально-педагогического характера, выходящие за рамки уголовно-правового поля, соответствуют предложенному критерию⁶.

Анализируя предложенный автором подход, можно заключить, что принудительные меры воспитательного воздействия в зависимости от того, как они применяются, могут рассматриваться и в качестве уголовно-правовых мер, и в ином качестве. Вместе с тем если одни и те же принудительные меры воспитательного воздействия будут находиться в различных группах мер государственного принуждения, это вызовет определенные затруднения. На наш взгляд, несмотря на специфическую природу этих мер, подобное разделение недопустимо. Мы также не можем согласиться с высказыванием о том, что данные меры вне зависимости от применения являются по своей природе административно-правовыми ввиду наличия нормы, определяющей их использование при освобождении от наказания и фактическом наличии уголовной ответственности.

Мы согласны с мнением А.И. Рарога о том, что принудительные меры воспитательного воздействия являются формой реализации уголовной ответственности только в том случае, когда они применяются вместо наказания⁷. Схожие взгляды высказывают и ряд других авторов. Так, К.Н. Неткачев считает недопустимым высказываться о формах реализации уголовной ответственности с применением принудительных мер воспитательного воздействия без ее наличия⁸, С.М. Кочои полагает, что принудительные меры

воспитательного воздействия не являются формой реализации уголовной ответственности при применении их согласно ч. 1 ст. 90 УК РФ⁹.

Возможно, именно поэтому законодатель намеренно выделил в УК РФ среди других мер меры воспитательного воздействия, пытаясь ярче проиллюстрировать широкий диапазон их применения.

Соответствующие нормы УК РФ, на наш взгляд, должны предусматривать более высокую, чем для взрослых, степень защиты несовершеннолетних от применения суровых мер уголовно-правового характера. Принудительные меры воспитательного воздействия в этом смысле должны играть отнюдь не последнюю роль.

Такое разнообразие в применении принудительных мер воспитательного воздействия, с одной стороны, позволяет значительно расширить возможности таких средств, но с другой – вызывает определенные трудности с установлением их места в системе мер уголовно-правового характера. Поэтому мы предлагаем, несмотря на имеющиеся различия в их юридической природе, не производить разделения данных мер, а полностью включить их в иные меры уголовно-правового характера.

Существуют и иные подходы к этой проблеме авторов, считающих, что наказание, в какой бы то ни было форме, не является реализацией уголовной ответственности: назначенное и отбываемое наказание – одно из сопутствующих последствий уголовной ответственности, показатель того, что ответственность данного лица перед государством реально существует и претерпевается. Представляет интерес мнение, высказанное И.Я. Козаченко и Т.Ю. Погосян, рассматривающих проблему следующим образом: «Уголовная ответственность реализуется в присущих ей формах, соответствующих определенным стадиям самого процесса ее реализации»¹⁰.

Таким образом, в соответствии со ст. 87 УК РФ к несовершеннолетним, совершившим преступления, могут быть применены принудительные меры воспитательного воздействия либо назначено наказание. Следовательно, ч. 2 ст. 87 УК РФ регламентирует характер мер государственного воздействия, устанавливаемых за совершение преступлений для отдельной категории субъектов (несовершеннолетних).

Предложенная формулировка позволяет намного глубже рассматривать сложный механизм реализации уголовной ответственности не только в направлении действия элементов наказания, но, что наиболее важно для нашего исследования, и в отношении иных мер уголовно-правового характера с определением роли и

места ее каждого структурного элемента во взаимосвязи.

Таким образом, попытаемся подробнее проанализировать характерные признаки принудительных мер воспитательного воздействия, для того чтобы сформулировать их понятие.

1. Из содержания главы 14 УК РФ следует, что принудительные меры воспитательного воздействия применяются только к несовершеннолетним, но в исключительных случаях могут распространяться и на лиц в возрасте от семнадцати до двадцати лет, кроме помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа органа управления образованием (ст. 96 УК РФ). Они назначаются только в том случае, если лицо достигло возраста уголовной ответственности согласно ст. 20 УК РФ¹¹.

2. Рассматриваемые меры применяются только в связи с совершением несовершеннолетним преступления, они не назначаются, если в действиях виновного не содержится признаков состава преступления (например, усматривается административное правонарушение или гражданско-правовой деликт). Обращает на себя особое внимание то, что данные меры могут назначаться за совершение преступлений небольшой или средней тяжести, а мера, указанная в ч. 2 ст. 92 УК РФ, – за преступления средней тяжести и тяжкие уголовно наказуемые правонарушения. Исключения составляют особо тяжкие преступления и ряд составов тяжких преступлений, выделенных в ч. 5 ст. 92 УК РФ. В этом случае данные меры воспитательного воздействия применяться не могут¹².

3. Принудительные меры воспитательного воздействия назначаются, если в ходе судебного заседания будет признано, что для исправления несовершеннолетнего, совершившего преступление, достаточно их применения. В противном случае в их назначении отсутствует какой-либо смысл, так как в конечном счете они не достигают поставленной цели – оказания воспитательного воздействия на несовершеннолетнего, его исправления. Объективная необходимость в назначении принудительных мер воспитательного воздействия отсутствует, если заранее известно, что данные меры не дадут никакого положительного результата. У суда должно сложиться убеждение, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем применения к нему принудительных мер воспитательного воздействия. Вместе с тем следует заметить, что ч. 1 и 2 ст. 92 УК РФ не предполагают в виде обязательного условия назначения исследуемых мер возможность исправления подростка при освобождении от наказания.

4. В вопросе целей принудительных мер воспитательного воздействия также нет единства мнений. Некоторые авторы не усматривают такую цель, как восстановление социальной справедливости¹³. Следует заметить, что отдельные исследователи данную цель считают малоэффективной даже в наказании. Другие полагают, что минимизирована общая превенция, что, на наш взгляд, спорно¹⁴. Третьи находят серьезные отличия в механизме реализации специальной превенции, заключающемся в оказании особого воспитательного воздействия, в стремлении развивать положительные качества личности, с чем мы полностью согласны, а не в устрашении, чтобы «...лицо, испытавшее наказание, почувствовавшее на себе все лишения и ограничения, связанные с ним, боясь нового испытания, больше не совершало преступлений»¹⁵.

Например, приговором Восточного районного суда г. Бийска гр. Т., 16 августа 1994 г.р., признан виновным в совершении заведомо ложного сообщения о готовящемся взрыве, создающем опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба и наступления иных общественно опасных последствий при следующих обстоятельствах.

11 ноября 2008 г. в утреннее время с таксофона Т. произвел звонок на абонентский номер «02» дежурной части УВД по г. Бийску и сообщил заведомо ложные сведения о заложенном взрывном устройстве в МОУ «Средняя общеобразовательная школа № 20» в г. Бийске.

Судом принято решение о прекращении уголовного дела по ст. 207 УК РФ в отношении Т. на основании ч. 1 ст. 90 УК РФ с применением к нему мер воспитательного воздействия. Судебной коллегией по уголовным делам краевого суда данное решение оставлено без изменения¹⁶.

Часть исследователей считают, что цели, поставленные перед принудительными мерами воспитательного воздействия, во многом совпадают с целями наказания¹⁷. Нам близка подобная точка зрения, в то же время нельзя не признать, что эти меры имеют свои особенности, выражающиеся в разных объемах преследуемых целей, которые не позволяют поставить между ними знак тождества. Принудительные меры воспитательного воздействия имеют большую направленность на ресоциализацию подростков, чем наказание. Акцент при их осуществлении делается на психолого-педагогическом воздействии, которое направлено «на сознание и волю несовершеннолетнего правонарушителя, корректировку его взглядов, привычек, на внушение и убеждение в необходимости изменения образа жизни, потребностей и интересов». Несколько

видоизменяется способ исправления – путем воспитательного воздействия на несовершеннолетнего.

5. Данные воспитательные меры, так же как и другие виды мер уголовно-правового характера, фактически выступают в качестве правового последствия нарушения лицом установленного уголовно-правового запрета. Таким образом, результатом такого отклонения в поведении подростка является не только предупредительное воздействие или передача под надзор, но и различного рода лишения и ограничения.

6. Контроль за исполнением несовершеннолетним воспитательных мер, назначенных ему судом, возлагается на специализированный государственный орган, обеспечивающий его исправление. К сожалению, законодатель не уточняет, какой именно орган должен осуществлять надзорно-контрольную функцию за исполнением принудительных мер воспитательного воздействия, в связи с чем возникает необходимость в его конкретизации. Однозначно, что этот орган по определению должен быть государственным и его первоочередной функцией должно быть осуществление контроля за исполнением принудительных мер воспитательного воздействия.

7. Принудительные меры воспитательного воздействия содержат элементы принуждения со стороны государства в части как вопросов назначения, так и исполнения, тем самым обнаруживается такая их качественная характеристика, как принудительность. Неисполнение данных мер предполагает наступление определенных правовых последствий, что, в свою очередь, является важным фактором, обеспечивающим реализацию мер воспитательного воздействия со стороны государства.

8. Принудительные меры воспитательного воздействия предусматриваются и применяются в соответствии с уголовным законодательством. Как уже отмечалось, они не являются наказанием, а относятся к иным мерам уголовно-правового характера. Согласно ч. 2 ст. 87 УК РФ к несовершеннолетним, совершившим преступления могут быть применены принудительные меры воспитательного воздействия либо им может быть назначено наказание¹⁸. Помимо этого, к несовершеннолетним могут быть применимы собственно меры уголовно-правового характера, например условное осуждение. Об этом свидетельствует судебная практика, но пока законодатель определяет правоприменителю два возможных пути уголовно-правового воздействия на несовершеннолетнего правонарушителя. Процедура назначения воспитательных мер регулируется

соответствующими нормами уголовно-процессуального права (ст. 427, 430-432 УПК РФ)¹⁹.

Вместе с тем практика кассационного рассмотрения уголовных дел данной категории свидетельствует, что не во всех случаях соблюдаются требования ст. 88 УК РФ.

Так, судебной коллегией по уголовным делам Алтайского краевого суда изменялись приговоры районных и городских судов в связи с нарушением требований ч. 6 ст. 88 УК РФ о невозможности назначения наказания в виде лишения свободы несовершеннолетним осужденным, совершившим в возрасте до шестнадцати лет преступления небольшой или средней тяжести впервые, а также остальным несовершеннолетним осужденным, совершившим преступления небольшой тяжести впервые.

По этим основаниям изменены приговоры Новичихинского районного суда в отношении гр. Ф., осужденного по ч. 1 ст. 158 УК РФ к 6 месяцам лишения свободы; Железнодорожного районного суда г. Барнаула в отношении гр. Ф-ва А.С., осужденного по ч. 1 ст. 161 УК РФ к 1 году лишения свободы, Рубцовского районного суда в отношении гр. Т., осужденного по ч. 1 ст. 158 УК РФ к 8 месяцам лишения свободы; Каменского городского суда в отношении гр. Г., осужденного по ч. 3 ст. 30, п. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ к 1 году 4 месяцам лишения свободы, и др. Кассационной инстанцией назначено наказание несовершеннолетним осужденным в виде исправительных либо обязательных работ.

Допускаются факты нарушения ч. 3 ст. 88 УК РФ по размеру обязательных работ, которые могут быть назначены несовершеннолетним (от 40 до 160 часов).

По этому основанию изменен приговор Каменского городского суда в отношении гр. Степанова, осужденного по пп. «а», «б» ч. 2 ст. 158 УК РФ к 180 часам обязательных работ, с понижением наказания до 150 часов обязательных работ²⁰.

В контексте рассмотрения качественных характеристик воспитательных мер научный интерес представляют существующие точки зрения по поводу наличия кары или ее отдельных составляющих в принудительных мерах воспитательного воздействия. Так, по мнению одних авторов, такой элемент, как кара, имеет место в исследуемых мерах воздействия, о чем свидетельствует присутствующая в названии принудительность, которая выступает в качестве вспомогательного фактора для обеспечения подчинения несовершеннолетнего установленным в отношении него требованиям²¹. Другие же считают, что данные меры содержат в себе характерные свойства карательного воздействия и объем кары разли-

чается в зависимости от видов воспитательных мер²². Третье применение принудительных мер воспитательного воздействия рассматривают как специфическую форму реакции государства на преступление (форму реализации кары)²³. Но наибольшее распространение получила точка зрения, согласно которой в отличие от уголовного наказания в принудительных мерах воспитательного воздействия (характера) кара (элементы кары) полностью отсутствует²⁴. Изложенные взгляды авторов по этому вопросу нам видятся не совсем точными. Представляется, что необходимо рассмотреть проблему нахождения в принудительных мерах воспитательного воздействия кары в двух аспектах, хотя и различных, но взаимосвязанных.

Чтобы выяснить, являются ли принудительные меры воспитательного воздействия карой или формой реализации кары, обратимся к значению слова «кара». В русском языке данное слово означает «наказание, жестокое наказание, тяжелое наказание, возмездие, казнь»²⁵. Несложно заметить, что в трех из пяти вариантов «кара» и «наказание» являются синонимами и фактически обозначают одно и то же – меру воздействия, применяемую к лицу, совершившему преступление.

При таком толковании этого понятия в любом из значений спорно говорить о возможности рассматривать принудительные меры воспитательного воздействия как кару. Как уже отмечалось, воспитательные меры не являются «наказанием», также сомнительно выдвигать предположение о каком-то возмездии подростку за совершенное преступление. Исследуемые меры воздействия назначаются подростку в связи с совершением им преступления, но не в качестве наказания или кары за это²⁶.

В то же время нужно заметить: принуждение как правовая категория используется не только в уголовном праве, но и находит свое применение в других отраслях права, например в уголовном или гражданском процессе, уголовно-исполнительном или административном праве и т.д. Конечно, во всех случаях степень принуждения различна, но этот вопрос требует отдельного изучения.

Таким образом, следует вести речь не о наличии в мерах воспитательного воздействия элементов кары, а о существовании в них элемента принуждения, который в то же время является и одной из составляющих наказания. Однако данный компонент присутствует в них в различных объемах. Например, в предупреждении он минимизирован ввиду того, что указанная мера является разовой; при помещении несовершенно-

летнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа степень принуждения выше, а при наказании в виде лишения свободы – еще более значительна.

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующий вывод: принудительные меры воспитательного воздействия не являются наказанием или карой за совершенное подростком деяние, но в них, так же как и в наказании, присутствует в различном объеме элемент принуждения.

9. Принудительные меры воспитательного воздействия, как и любые меры уголовно-правового воздействия на правонарушителя, имеют свои ограничения по действию во времени. При назначении, а в дальнейшем и исполнении данных принудительных мер их максимальная продолжительность ограничивается сроком до двух или до трех лет (в зависимости от тяжести преступления и освобождения от ответственности или от наказания) либо возрастом достижения совершеннолетия. В установленных законом случаях (ч. 3 и ч. 4 ст. 92 УК РФ) решением суда данные сроки могут изменяться как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения, а в исключительных случаях могут применяться к лицам в возрасте до двадцати лет²⁷.

10. Принудительные меры воспитательного воздействия применяются как с освобождением от уголовной ответственности, так и с освобождением от наказания. Главная их особенность заключается в том, что они назначаются не вместо привлечения лица к уголовной ответственности, а в связи с ней. Все другие их различия проистекают именно из этого обстоятельства — из различий, которые существуют между институтами освобождения от уголовной ответственности и освобождения от уголовного наказания²⁸.

Имеющиеся определения принудительных мер воспитательного воздействия, на наш взгляд, не всегда отвечают содержанию этого термина. В некоторых отсутствует системный подход, в других упущены важные элементы содержания. Поэтому мы предлагаем свое определение: «Принудительные меры воспитательного воздействия – это вид иных мер уголовно-правового характера, назначаемых судом несовершеннолетнему, достигшему возраста уголовной ответственности и совершившему деяние, запрещенное уголовным законом. Они заключаются в оказании на подростка специфического психолого-педагогического влияния, направленного на его исправление, ресоциализацию и предупреждение новых преступлений».

Принудительные меры воспитательного воздействия имеют ряд типичных признаков, свойственных мерам уголовно-правового характера,

однако они имеют и особенности, позволяющие их выделять и относить к группе иных мер уголовно-правового характера²⁹.

Подытоживая изложенное, следовало бы отметить следующие специфические черты принудительных мер воспитательного воздействия: данные меры, в отличие от иных мер уголовно-правового воздействия:

применяются к несовершеннолетним (лицам в возрасте от 14 до 18 лет) и лишь в исключительных случаях, с некоторыми ограничениями, – и к лицам в возрасте до 20 лет;

назначаются судом при условии предполагаемого конечного результата исправления несовершеннолетнего в ходе их осуществления;

имеют цель исправления путем оказания корректирующего, воспитательного (психолого-педагогического) воздействия на поведение несовершеннолетнего, предупреждения совершения новых преступлений и восстановления социальной справедливости;

оказывают воспитательно-педагогическое воздействие, как правило, без изоляции от общества, за исключением помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа;

имеют специальные ограничения по срокам применения;

применяются как с освобождением от уголовной ответственности, так и с освобождением от наказания;

при применении принудительных мер воспитательного воздействия в связи с освобождением от наказания противоправное поведение лица все же осуждается (в отличие, скажем, от принудительных мер медицинского характера, применение которых не носит негативного характера с точки зрения государства).

Несмотря на то, что перечень мер воспитательного воздействия сформулирован в ч. 2 ст. 90 УК РФ, следует отметить, что практически одни и те же принудительные меры воспитательного воздействия (исключение составляет помещение несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа органа управления образованием) используются в двух различных, абсолютно самостоятельных формах (качествах):

как обязательный элемент освобождения от наказания несовершеннолетних в соответствии с ч. 1 ст. 92 УК РФ;

как обязательный элемент освобождения от уголовной ответственности несовершеннолетних в соответствии с ч. 1 ст. 90 УК РФ³⁰.

Возможно, подобная закреплённая законодателем универсальность является причиной

отсутствия единой точки зрения на место принудительных мер воспитательного воздействия среди мер уголовно-правового характера. На практике такая ситуация в определенной степени осложняет проведение четкой дифференциации их форм употребления, затрудняет выбор оптимального вида воздействия, который бы наиболее полно отвечал потребностям исправления того или иного несовершеннолетнего правонарушителя. Кроме того, было бы логично закрепить в УК РФ дефиниции принудительных мер воспитательного воздействия, а также цели последних.

Таким образом, нами проанализированы различные точки зрения на содержание института принудительных мер воспитательного воздействия. Их правовая природа обусловлена совершением лицом общественно опасного деяния, запрещенного уголовным законом, и характеризуется определенной степенью принуждения со стороны государства, заключающегося в применении специальных методов воздействия как вне сферы, так и в сфере уголовной ответственности. Специфическое правовое положение несовершеннолетнего в уголовном процессе обусловлено особенностями его психофизиологических, социально-психологических свойств и качеств, факторами, определяющими развитие его личности. Правовой статус подростка диктует необходимость регламентировать в законе особые процессуальные правила и процедуры обращения с ним, особые процессуальные решения на стадиях предварительного следствия и судебного разбирательства, что создает, в отличие от взрослого участника уголовного процесса, дополнительные гарантии защиты его прав и законных интересов. Это же обуславливает особенности предмета доказывания по делам о преступлениях несовершеннолетних.

Также следует отметить, что обоснованное и эффективное применение принудительных мер воспитательного воздействия в отношении виновных в преступлении небольшой и средней тяжести позволит сократить государственные расходы на содержание мест лишения свободы и окажет благотворное влияние на нравственный климат в обществе.

Представляется, что указанный в ч. 2 ст. 2 УК РФ тип иных мер уголовно-правового характера вполне может выступать в качестве института, группирующего такие меры принуждения в уголовном праве.

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. – М.: ООО «ЮРСпектр». 2011; СПС КонсультантПлюс.

² Там же.

³ Богорев Н.В. Правовое регулирование применения мер уголовно-правового характера // Политика современной России в свете борьбы с преступностью: состояние, проблемы, пути совершенствования: матер. Всерос. межвед. науч.-практ. конф. / под ред. И.М. Волчкова, С.А. Смирнова. – Псков: Псков. юрид. ин-т ФСИН России, 2002. С. 65-68.

⁴ Багрий-Шахматов Л.В. Система исправительно-трудового законодательства и практика исполнения уголовных наказаний. – Минск: НИИРИО ВШ МВД СССР, 1971.

⁵ Боровиков С.А. Принудительные меры воспитательного воздействия как альтернатива наказанию несовершеннолетнего. – М.: Юрлитинформ, 2009. С. 50.

⁶ Звечаровский И.Э. Меры уголовно-правового характера: понятие, система, виды // Законность. 1999. № 3. С. 37.

⁷ Уголовное право России. Общая часть: учебник / под ред. А.И. Рарога. – М.: Ин-т международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 1998. С. 136.

⁸ Неткачев К.Н. Принудительные меры воспитательного воздействия как форма реализации уголовной ответственности // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: сб. мат. межд. науч.-практ. конф. – Красноярск, 2003. Ч. 1. С. 210.

⁹ Кочои С.М. Комментарий к Уголовному кодексу РФ (постатейный). – М.: Волтерс Клуверс, 2011. С. 105.

¹⁰ Уголовное право. Общая часть / под ред. И.Я. Козаченко и З.А. Незнамовой. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. С. 79.

¹¹ Кочои С.М. Указ. соч. С. 110.

¹² Там же. С. 111.

¹³ Боровиков С.А. Указ. соч. С. 19.

¹⁴ Там же. С. 20.

¹⁵ Дядькин Д.С. Процесс назначения уголовного наказания как объект управления // Российский следователь. 2006. № 7. С. 18.

¹⁶ Боровиков С.А. Указ. соч. С. 60.

¹⁷ Кочои С.М. Указ. соч. С. 407.

¹⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 1996 г.: действующая редакция. – М.: ООО «ЮРСпектр». 2011; СПС КонсультантПлюс.

¹⁹ Там же.

²⁰ Боровиков С.А. Указ. соч. С. 61.

²¹ Соколов С.А. Характеристика осужденных, отбывающих уголовное наказание в тюрьмах: учеб. пособие. – Владимир: ВЮИ ФСИН России, 2009. С. 31.

²² Гришко А.Я., Потапов А.М. Амнистия. Помилование. Судимость. – М.: Университетская книга, 2010. С. 107.

²³ Боровиков С.А. Указ. соч. С. 23.

²⁴ Зубкова В.И. Уголовное наказание и его социальная роль: теория и практика. – М.: Юнити, 2008. С. 81.

²⁵ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М.: Цитадель, 1998. Т. 2. С. 89.

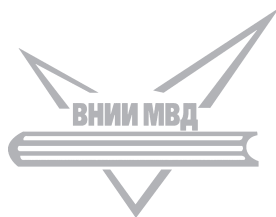
²⁶ Боровиков С.А. Указ. соч. С. 33.

²⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации.

²⁸ Дуонов В.К. и др. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный). – М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 223.

²⁹ Боровиков С.А. Указ. соч. С. 34.

³⁰ Кочои С.М. Указ. соч. С. 360.



ТЕРРОРИЗМ И ЭКСТРЕМИЗМ

БАКЫТ САДЫРБЕКОВИЧ ДУБАНАЕВ,

кандидат юридических наук,
инспектор Антитеррористического центра государств – участников СНГ

О ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕРАХ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ВЕРБОВКЕ ГРАЖДАН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В РЯДЫ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ И ЭКСТРЕМИСТСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Описываются результаты исследования по выявлению мотивов и причин участия граждан Кыргызской Республики в деятельности террористических и экстремистских организаций.

Ключевые слова: деятельность террористических организаций, Антитеррористический центр государств – участников СНГ, эмпирический материал, полевое исследование.

B.S. Dubanaev, PhD (Law), Inspector, the Anti-Terrorist Center of the CIS Member States; e-mail: bdubanaev@mail.ru, tel.: 8 9067810057.

On the state measures of counteracting the Kyrgyz Republic nationals recruiting into terrorist and extremist organizations.

Research findings on revealing motives and causes for the Kyrgyz Republic nationals participating in the activities of terrorist and extremist organizations are described.

Key words: activities of terrorist organizations, the Anti-Terrorist Center of the CIS member states, empirical material, field research.

ТЕРРОРИЗМ И ЭКСТРЕМИЗМ

В январе-феврале 2015 г. сотрудниками Антитеррористического центра государств – участников СНГ совместно с привлеченными экспертами из-за рубежа было проведено полевое исследование по выявлению мотивов и причин участия граждан Кыргызской Республики (далее – КР) в деятельности террористических и экстремистских организаций, выезда граждан с этой целью в другие государства: Афганистан, Ирак, Пакистан и Сирию.

В рамках исследования осуществлен сбор эмпирического материала через анализ информации из первичных источников, полученной в результате интервью с родными и близкими лиц, выехавших из страны для участия в деятельности террористических организаций, а также с лицами, уже вернувшимися из зон боевых действий.

Полевое исследование проходило в три стадии: сбор, классификация и реконструирование жизненных историй лиц, завербованных в ряды террористических организаций (далее – «джихадистов»).

Первоначально был осуществлен сбор информации о «джихадистах». На втором этапе собранную информацию классифицировали, в

результате чего разграничили различные группы боевиков: уехавшие воевать в Ирак и Сирию на стороне террористических организаций «ИГИЛ» (ИГ), «Джабхад ан Нусра», «Аль Кайда» и др.; присоединившиеся к запрещенной террористической организации «ИДУ» (ИПТ) на территории Северного Вазиристана ИРП и ИРА; вернувшиеся из зон боевых действий на территорию Кыргызстана, осужденные или находящиеся под следствием.

Жизненные истории «джихадистов» реконструированы с применением нескольких групп переменных. Первая группа переменных касается демографических характеристик: возраст, образование, место жительства, семья, родители, экономический статус, удовлетворенность собственным экономическим положением, степень религиозности.

Вторая группа переменных касается обстоятельств отъезда – логистика, организация и финансирование, а также отношение семьи, родственников и близких к подобному решению.

Третья группа переменных относится к личностным характеристикам боевиков. Эти переменные были введены для того, чтобы понять,

оказывают ли такие черты характера, как склонность к насилию, агрессии, неуравновешенность характера и т.д., влияние на индивидуальное решение покинуть страну и принять участие в деятельности террористических организаций.

Четвертая группа переменных нацелена на идентификацию личностной мотивации боевиков.

В результате исследования восстановлены жизненные истории 25 «джихадистов», 22 истории были реконструированы на основе интервью с родителями, семьями и близкими, 3 – непосредственно в ходе беседы с вернувшимися лицами.

Большинство граждан КР, выехавших в Сирию, Ирак и Северный Вазиристан, – совершеннолетние. Средний возраст – 22-25 лет. Самому младшему – 16, самому старшему – 39.

Семь из исследованных лиц проживали в Чуйской области КР, остальные – в Ошской области КР. Большая часть исследованных являются уроженцами юга Республики – Ферганской долины, что делает этот район особенно кризисным с точки зрения превенции данной угрозы.

В противовес общепринятому взгляду, что в ряды террористических организаций вербуются люди безграмотные или малограмотные, данное исследование выявило следующее: 17 человек из 25 закончили среднюю школу и имели к моменту отъезда среднее образование, 4 – учились или закончили университет. Всего лишь 8 из 25 лиц имели незаконченное среднее образование. Почти никто из них не имел профессионального образования.

В ходе исследования был определен экономический статус «джихадистов» с целью выявить, действительно ли тяжелые жизненные условия и безработица влияют на решение выехать из страны и участвовать в деятельности террористических организаций. Экономический статус был определен на основе самооценки интервьюированных в ходе беседы непосредственно с «джихадистами», их родителями и близкими. Благосостояние объектов подтверждалось также на основе визуального наблюдения за состоянием жилищных условий, в которых ранее проживали «джихадисты».

Исследование показало, что большинство из этих лиц – люди среднего достатка, трое из них, по словам родственников, имели отличные жизненные условия. В условиях ниже среднего уровня жили четверо человек. В «долговой яме» находился только один.

Среди мужчин и среди женщин были лица, которые зарабатывали хорошие деньги в условиях РК. Например, заработок молодого чело-

века, уехавшего в Сирию из Чуйской области КР, составлял 1 000 долларов США в месяц. Среди выехавших из г. Кара-Балта был бизнесмен, имеющий несколько торговых точек на центральном рынке города. Одна девушка из г. Кара-Балта работала в парикмахерской и зарабатывала до 600 долларов США в месяц.

Кроме того, выявлено, что большинство из завербованных граждан КР ранее находились в трудовой миграции в РФ, где они достаточно зарабатывали на жизнь и даже оказывали финансовую помощь своим семьям и родителям.

Визуальное наблюдение в большинстве своем подтвердило мнения респондентов: жилища «джихадистов», которые посещались интервьюерами в ходе полевого исследования, находились на среднем и выше среднего уровнях обеспеченности соответствующего населенного пункта.

Наряду с этим, исследователи констатировали, что социально-бытовая сфера в посещенных населенных пунктах крайне неразвита. Нет условий для занятия спортом и проведения досуга, почти не существует возможностей для разумного и нескучного проведения свободного времени. Возможности для образования и социального общения вне семьи для женщин если даже есть, то очень ограниченные. В результате, имея в виду опыт других стран, мы не исключаем, что плохое качество или полное отсутствие социально-бытовых услуг может явиться дополнительным мотивом в индивидуальном решении лица о выезде с постоянного места жительства.

Респонденты единодушно отмечают, что Интернет, социальные сети и новые информационные технологии играют значительную роль в процессе радикализации молодых людей. При этом надо иметь в виду, что пропагандистские материалы террористических организаций, размещенные в сети Интернет, профессионально разработаны и, несмотря на их прямые и порою грубые внушения, оказывают существенное влияние на определенные слои населения.

Некоторые сегменты социальных сетей и экстремистские пропагандистские материалы дают молодежи установку на радикализацию, но эта установка превращается в постоянное мировоззрение только после длительного живого общения с единомышленниками.

В ходе исследования выявлено, что ряд радикальных религиозных салафитских центров на территории КР и за ее пределами также является пространством, в котором происходит религиозная радикализация части населения. Сюда надо добавить и медресе в отдельных местностях, где проповеди проводятся радикальными имамами и муллами.

В персональной мотивации личностей, подталкивающих их выехать из страны и принять участие в деятельности террористических организаций и НВФ, можно выделить несколько слоев:

идеологические мотивы, связанные с религией. Среди них можно перечислить: борьбу против «кафиров» и врагов ислама, борьбу против грешников и управляющих, желание участвовать в построении исламского халифата. Необходимо отметить и стремление к мученичеству – желание стать «шахидом», поучаствовать в «джихаде» – таком, каким он ими понимается;

идеологические мотивы, не связанные с религией, как, например, потребность иметь социальный идеал – в данном случае построение справедливого государства, желание быть активным строителем своей жизни и общества, стремление бороться против авторитарных, по их мнению, режимов за свободу и справедливость. Эти мотивы очень похожи на мотивы социальных движений 60-х и 70-х годов. Вдохновляющую силу социального идеала продемонстрировала гражданская война в Испании (1936 г.), когда в эту страну стекались люди со всего земного шара, среди них – известный писатель Эрнст Хемингуэй. Так что сила и атрактивность социального идеала являются исключительно эффективным средством политической мобилизации населения;

мотивация, имеющая экономический характер. Хотя сами «джихадисты» и их семьи отрицают, что они едут из-за денег, можно предположить, что стагнация в Кыргызстане, а также экономический кризис в России, куда кыргызстанцы традиционно едут зарабатывать деньги, заставили часть из них искать иные источники получения доходов в других странах;

мотивация, связанная с проблемами интеграции. Не секрет, что интеграция выходцев из Центральной Азии в России – сложный процесс. Например, узбеки – самая неинтегрированная часть в самом кыргызстанском обществе, поэтому неудивительно, что этнические узбеки составляют значительный процент среди выехавших из Ферганской части КР;

мотивация, связанная с «убожеством местной жизни». Значительная часть боевиков и их жен практически не знают, как может функционировать общество с налаженными социально-бытовыми услугами, разумным проведением свободного времени и досуга. После окончания средней школы с молодых лет их ожидает работа, далее – эмигрантская жизнь в России со всеми ее лишениями и трудностями.

Очевидно, что в какой-то момент у них появляется желание разорвать «порочный круг»

повседневной жизни, повидать мир и куда-то поехать, поучаствовать в аванюре, которая сделает собственную жизнь интересной и волнующей. Многими, вероятно, руководила романтика и возможность реализовать себя. Для женщин характерно желание поехать за своими мужьями или найти в «новом мире» себе жениха и создать семью по всем, как они думают, мусульманским канонам, стремление реализовать свою женскую идентичность такой, какой они ее видят.

Среди мотивов невозвращения выехавших лиц есть страх, что если они вернуться на Родину, то окажутся под следствием, их осудят за участие в деятельности зарубежных террористических организаций.

Необходимо отметить, что вряд ли только один из мотивов определяет индивидуальное решение лица участвовать в деятельности террористической организаций и выехать за рубеж.

Например, известна история парня, который рекрутировался в «ИДУ» и выехал из страны из-за неразделенной любви. Родители его любимой девушки отказались отдать за него дочь. Семья описала его как молодого человека застенчивого характера, закомплексованного, страдавшего от безработицы и отсутствия статуса в обществе. Уехав в Северный Вазиристан, он не только справился со своей личной травмой, но и получил профессиональную реализацию. Он оказался талантливым журналистом, который смог создать и разместить в Интернете серию роликов, рекламирующих деятельность террористической организации «ИДУ». Анализ его вербального и невербального поведения раскрыл перед нами молодого человека, довольного своей судьбой, который не только «состоялся» в профессиональном и личном отношении, но и чувствует себя счастливым и довольным своим нынешним статусом.

На основе наработанного эмпирического материала можно сделать следующие выводы.

Индивидуальное решение присоединиться к зарубежным террористическим организациям принимается под воздействием множества факторов внешнего и внутреннего характера.

Индивидуальное решение вряд ли может рассматриваться как результат молодости, хотя возможно рассматривать его как функцию определенной социальной, образовательной незрелости и узкого кругозора.

Семейный статус не является значимым фактором индивидуального решения, как не является и весомой преградой.

«Джихадистов», выехавших из страны, нельзя считать обездоленными, безграмотными людьми, но в то же время привлекает внимание

отсутствие высшего и профессионального образования, а также постоянной профессии у многих из этих лиц.

Бедственное экономическое положение и безработица не являются основными факторами для рекрутирования в ряды террористических организаций, хотя могут оказывать влияние на решение личности в совокупности с другими мотивами.

Степень религиозности вряд ли можно считать решающим фактором индивидуального решения. Не чрезмерная религиозность, а религиозная безграмотность влияет на индивидуальное решение встать на путь «джихада», при этом террористические организации создают условия для вербовки потенциальных «джихадистов» путем специального введения их в заблуждение.

Интернет и социальные сети оказывают существенное влияние на персональные установки на радикализацию. Непосредственно вербовка осуществляется вербовочной сетью, действующей в стране и за ее пределами, а также в сети Интернет. Именно она несет ответственность за логистику и организацию поездок.

Таким образом, можно сделать предварительные выводы о том, что мотивационные основы сложны по своему характеру, состоят из множества слоев. Среди основных мотивов можно выделить идеологические мотивы, связанные с религией, идеологические мотивы, не связанные с религией, экономические мотивы, мотивы, связанные с желанием сделать свою жизнь интересной и волнующей, а также страх судимости в случае возвращения на Родину. Как правило, индивидуальное решение принимается под воздействием не одного, а ряда факторов.

Вышеприведенные результаты исследования показывают, что государственным органам, в том числе правоохранительным и компетентным, необходимо выработать комплекс мероприятий по противодействию вербовке граждан в ряды террористических организаций исходя из основных мотивов, которые подталкивают граждан к участию в деятельности террористической организации.

Если, к примеру, основным мотивом является не чрезмерная религиозность, а, наоборот, религиозная безграмотность, то государственным органам, ответственным за проведение религиозной политики, совместно с Духовным управлением мусульман Кыргызстана (далее – ДУМК КР) необходимо разрабатывать и реализовывать комплекс мероприятий по повышению религиозной грамотности населения с привлечением известных богословов и авторитетных духовных деятелей.

Первые шаги в этом направлении в КР уже предпринимаются. Комиссией по делам религий КР совместно с ДУМК КР проводится переаттестация имамов всех уровней, разрабатываются единые тематики проведения проповедей и пятничных хутб среди населения. Местными органами власти, органами местного самоуправления совместно с правоохранительными органами создаются информационно-пропагандистские группы, которые проводят идеологическую и пропагандистскую работу в наиболее «пораженных» районах.

Исследование выявило, что большие проблемы кроются в системе образования, профессиональной подготовки, повышения общего кругозора и жизненных установок молодежи Кыргызстана. Работы для государственных органов по делам молодежи, культуры и образования – непочатый край.

Узбекская молодежь юга КР в основном имеет незаконченное среднее образование, с 15-16 лет привлекается в качестве подмастерьев, причисляется к трудовой деятельности, в 17-18 лет неокрепшие духом и сознанием парни и девушки приобщаются к тяжелому труду, как правило, направляются родителями в трудовую миграцию в Россию и Казахстан на заработки, причем заработанные финансы не тратят на решение своих материальных и жизненных проблем, а отправляют их для содержания родителей и семей, оставшихся на Родине, в связи с этим на их долю с молодых лет выпадают трудные испытания и лишения.

Местные органы власти и органы местного самоуправления в КР практически самоустранились от решения проблем предоставления профессионального образования, трудоустройства молодежи, организации их досуга и быта. Если раньше молодежь Республики была подвержена в основном таким порокам, как туеядство, алкоголизм, наркомания, проституция, то в данный момент с укоренением религиозных догм такие явления на юге Республики стали встречаться все реже.

Однако возникает другая проблема, связанная с излишней религиозной радикализацией. Исламизирующееся общество установило запреты, но не объяснило молодежи рамки дозволенного. Поэтому мы и наблюдаем в повседневной жизни, что девушки укрываются с головы до ног и носят нетрадиционную для данного региона арабскую одежду, молодые люди отказываются от всех удовольствий светской жизни, перестают общаться со сверстниками, ходить на культурно-массовые и зрелищные мероприятия, отказываются смотреть телевизор и читать книги.

Из-за отсутствия религиозной литературы молодые люди в поисках информации вынуждены обращаться в социальные сети, Интернет, просматривать ролики религиозного содержания, участвовать в религиозных виртуальных группах и форумах, где проводится их обработка и в сознание внедряются установки на религиозную радикализацию.

Проведенное одно небольшое исследование помогло осознать глубину и масштабность проблем, имеющих в кыргызском обществе, а также пробелы и недоработки в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Поверхностный анализ правовой базы в области обеспечения государственной и общественной безопасности выявил, что в основных положениях законов «О национальной безопасности», «О противодействии терроризму», а также в нормах Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики¹ нет ни одного упоминания о местных органах власти и органах местного самоуправления. Законы КР рассматривают проблемы обеспечения безопасности как государственные, так как именно государственные органы ответственны за безопасность.

Исследование показало, что ни Закон «О национальной безопасности», ни другие законы в области обеспечения безопасности КР прямо не уполномочивают местные органы власти и органы местного самоуправления заниматься вопросами обеспечения безопасности, они не предусматриваются в качестве самостоятельного субъекта в системе обеспечения национальной безопасности.

Между тем подвергаются критике органы местного самоуправления в плане того, что они не предпринимают действенных мер в области обеспечения государственной и общественной безопасности, противодействия терроризму, экстремизму и религиозной радикализации населения. К примеру, в Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений в КР говорится: «в Кыргызстане, несмотря на опыт прошлых межэтнических конфликтов, до сих пор не создана система органов управления на центральном и местном уровнях по проведению мониторинга и превентивной работы. Органы государственной власти и местного самоуправления, ответственные за безопасность и стабильность на вверенной территории, не проводят системную работу по гармонизации межэтнических отношений»².

Указанное обстоятельство свидетельствует о необходимости закрепления за органами местного самоуправления отдельного самостоятель-

ного статуса в качестве субъекта системы обеспечения безопасности Кыргызской Республики, иначе выходит, что органы местного самоуправления вообще никоим образом не соприкасаются с вопросами обеспечения безопасности и ни за что не ответственны.

Полномочия органов местного самоуправления должны определяться не только по видам, но и по стадиям обеспечения безопасности: предупреждение (профилактика) угроз безопасности, борьба (пресечение) с угрозами безопасности, а также минимизация и ликвидация последствий таких угроз.

Ситуация, складывающаяся в сфере обеспечения безопасности, требует незамедлительно приступить к разработке Концептуальных основ обеспечения безопасности КР на уровне местного самоуправления как системы взглядов на цели, задачи, основные принципы и направления деятельности муниципальных органов по обеспечению безопасности в различных сферах жизнедеятельности на территории местных сообществ.

В рамках реализации Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года»³ полномочия государственных органов, с которыми эффективно смогут справиться органы местного самоуправления, должны были быть переданы муниципальным органам. Однако в соответствии с п. 2 ст. 3 Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий»⁴ делегирование органам местного самоуправления полномочий, связанных с обеспечением государственной целостности и безопасности КР, запрещается, за исключением полномочий правоохранительных органов по обеспечению охраны общественного порядка.

Большинство вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других вопросов, конечно же, решаются на уровне местного самоуправления, но среди них есть вопросы, непосредственно связанные с обеспечением безопасности: борьба с бедностью и трудоустройство молодежи; решение миграционных проблем; развитие и совершенствование системы образования и повышение культуры молодежи; оказание содействия оборонным и иным специализированным структурам при мобилизации населения, объявление военного, чрезвычайного положения или режима АТО; профилактика и предупреждение приграничных конфликтов; предупрежде-

ние и ликвидация межэтнических конфликтов; предупреждение религиозной радикализации населения, противодействие насильственным проявлениям экстремизма и терроризму; предупреждение выезда граждан Республики в другие государства для участия в боевых действиях в составе НВФ и ТО; противодействие культивации и незаконному обороту наркотиков и т.п.

Для решения подобных вопросов органы местного самоуправления должны наделяться соответствующими полномочиями, пусть даже не путем прямого делегирования, а путем обязывания оказывать деятельное содействие государственным органам. На сегодня же, исходя из имеющейся правовой базы, получается, что органы местного самоуправления ни за что не ответственны.

Имеет смысл законодательно закрепить органы местного самоуправления в качестве непосредственного субъекта, а не просто участника системы обеспечения безопасности наряду с гражданами, общественными и иными организациями и объединениями, оказывающими содействие в обеспечении безопасности в соответствии с действующим законодательством. При этом основные направления деятельности по обеспечению национальной безопасности КР

в рамках деятельности местных органов власти и местного самоуправления необходимо регулировать самостоятельным правовым актом.

Литература

О национальной безопасности: Закон Кыргызской Республики от 26 февр. 2003 г. № 44: в ред. законов КР от 13 окт. 2008 г. № 212, 25 нояб. 2011 г. № 222. URL: http://gknb.gov.kg/index.php?option=com_content&view=category&id=59&Itemid=30&lang=ru

¹ Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики: утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 г. № 120.

² Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике: утв. Указом Президента от 10 апр. 2013 г. URL: http://www.president.kg/files/docs/kontseptsiya_russk_09_04_2013g.doc

³ Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 г.: Национальная стратегия: утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 17 дек. 2002 г. № 381.

⁴ О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий: Закон Кыргызской Республики от 9 июля 2013 г. № 127. URL: http://citykr.kg/start/images/stories/Zakony/O_delegirovanyh_gos_polnomocchiah.doc



ПАВЕЛ ЕВГЕНЬЕВИЧ СУСЛОНОВ,

*кандидат философских наук, доцент,
доцент кафедры общей психологии, гуманитарных и социальных дисциплин
ФГКОУ ВПО «Уральский юридический институт МВД России»*

МЕТОДИКА ВЫЯВЛЕНИЯ ПРИЗНАКОВ ЭКСТРЕМИЗМА В АУДИО-, ВИДЕО- И ПЕЧАТНЫХ ТЕКСТАХ: КУЛЬТУРОЛОГИЧЕСКИЙ И РЕЛИГИОВЕДЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

Раскрывается алгоритм действий сотрудников органов внутренних дел, сталкивающихся с материалами, предположительно содержащими признаки экстремизма. Проводится анализ основных методических проблем культурологического и религиоведческого аспектов при выявлении признаков экстремизма.

Ключевые слова: экстремизм, признаки экстремизма, культурологические и религиоведческие исследования (экспертизы), религиозные и национальные чувства, возбуждение розни, пропаганда исключительности, нацистская символика.

P.E. Suslonov, PhD (Philosophy), Assistant Professor, Sub-department of General Psychology, Humanitarian and Social Subjects, Russia MI Urals Law Institute; e-mail: dr.suslonow2010@yandex.ru, tel.: 8 (343) 331-70-80.

Methods of detecting signs of extremism in audio-, video- and printed materials: the culturological and religion-oriented aspects.

Algorithms of the conduct of police officers faced with materials presumably containing signs of extremism are revealed. Main methodical problems of the culturological and religion-oriented aspects in detecting signs of extremism are analyzed.

Key words: extremism, signs of extremism, culturological and religion-oriented examination, religious and national feelings, exciting discord, advocacy of exceptionalism, Nazi symbols.

Результативность деятельности сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих непосредственное противодействие тому или иному антиобщественному и противоправному явлению, во многом зависит от их способности своевременно и четко выявить в окружающей действительности признаки такого явления.

В деятельности по противодействию экстремизму сотрудники органов внутренних дел сталкиваются с аудио-, видео- и печатными материалами, предположительно содержащими признаки экстремизма. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹ в ст. 2 среди основных принципов противодействия экстремистской деятельности указывает на приоритет мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности.

Поэтому перед сотрудниками могут возникнуть два вида задач. Во-первых, сами сотрудники на первоначальном этапе должны уметь выявлять признаки экстремизма, во-вторых, важной проблемой является определение четкого алгоритма построения работы со специалистами по про-

ведению исследований и экспертиз на предмет содержания в аудио-, видео- и печатных материалах признаков экстремизма².

Сложившаяся практика показывает, что проблема назначения и проведения соответствующих исследований связывается со сферами лингвистического и психологического знания. Однако не менее важным является владение алгоритмами взаимодействия со специалистами в культурологии и религиоведении.

Выявление признаков экстремизма носит комплексный характер и не может быть прерогативой только филологов, или только историков религии, или только политологов и т.д. В настоящее время признается, что при ведущей роли психолингвистики (науки, изучающей воздействие слова на психику человека) в выявлении признаков, возбуждающих ненависть и вражду, необходимо привлечение специалистов (культурологов, религиоведов, этнологов), способных оценить достоверность и объективность фактического содержания исследуемых материалов.

Устный или письменный текст, аудио- или видеоряд содержат информацию, свобода рас-

пространения которой гарантирована Конституцией РФ. В то же время эта свобода должна быть ограничена, если данная информация побуждает к насилию, к нарушению прав и свобод.

Исследуя соответствующие материалы, мы не можем оценочно подходить к самим по себе взглядам, убеждениям, религиозным догмам. Личная мировоззренческая, идеологическая беспристрастность исследователя является необходимым условием и требованием закона.

Также для полноты и объективности исследования необходимо сопоставление мнений нескольких независимых друг от друга специалистов.

При выборе специалиста для проведения исследования надо учитывать возможность его религиозной или идеологической ангажированности. Поэтому следует воздержаться от привлечения к исследованиям представителей общественных, политических или религиозных организаций. Их мнение может учитываться, но только в отношении частных фактических моментов исследования, но никак не в окончательных выводах.

Например, с точки зрения представителей традиционного ислама, на Северном Кавказе ваххабизм является абсолютным злом и должен быть запрещен. В то же время сам термин «ваххабизм» обозначает одно из направлений ислама, системы религиозных взглядов, самих по себе экстремизмом не являющихся³.

В процессе таких исследований необходимо выявить целый комплекс обстоятельств: авторов и распространителей исследуемых текстов, возможные причины и мотивы их действий, их предполагаемые ожидания, способ распространения этих текстов, характер специальных языковых, логических и психологических приемов, используемых авторами и распространителями текстов.

Важнейшая задача экспертизы и исследования – отделение текстов, несущих признаки экстремизма, т.е. возбуждающих ненависть и вражду, от текстов, выражающих радикальные взгляды на окружающую действительность. Само по себе изложение тех или иных истинных фактов и сообщение сведений исторического, религиозного, политического характера еще не означает направленности текста на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды. Решающую роль играет смысловая функция таких сообщений, то, ради чего, в подтверждение каких взглядов и идей они используются, какие представления и установки несут, какими средствами они пропагандируются, навязываются читателям, слушателям или зрителям.

Однако при этом следует помнить, что не-

редко в публикациях, выступлениях, возбуждающих национальную, расовую, религиозную рознь, широко используются тенденциозно подобранные, извращенные вымышленные факты, бездоказательные утверждения и представления, отвергнутые современной наукой. Различные слухи и измышления, перемежаясь с другими, иногда реальными, фактами, вводятся в контекст, где и служат созданию негативного образа представителей той или иной нации или религии, приписывают им враждебность, способствуют созданию атмосферы национальной или религиозной нетерпимости. Недобросовестность сообщений может свидетельствовать о сознательном (умышленном) манипулировании информацией, поэтому часто возникают вопросы о правильности приведенных автором сведений, достоверности использованных им источников, подлинности цитат, обоснованности авторских утверждений и суждений по существу.

Понятие культурологии как сферы научного знания в широком смысле подразумевает комплекс отдельных наук, касающихся истории, сущности, закономерностей функционирования и развития культуры, занимающихся изучением системы культурных институтов, с помощью которых осуществляются воспитание и образование человека и которые производят, хранят и передают культурную информацию⁴. Культурологическое знание включает в себя знание религиоведческое, историческое, политологическое и т.д., так как все эти науки изучают различные аспекты культуры как сферы деятельности, отличающей человека от остального природного мира.

Культурологическая экспертиза или исследование назначаются в том случае, если вопросы подлинности приведенных фактов и достоверности сообщений лежат за пределами психолингвистического анализа и относятся к компетентности других специалистов: историков, религиоведов, экономистов, политологов, генетиков, антропологов, этнологов и др. Таких специалистов следует привлекать для проведения комплексных экспертиз наряду с социальным психологом и (или) лингвистом (психолингвистом). Вопросы должны быть сформулированы так, чтобы каждый из специалистов мог четко на них ответить в пределах своей компетенции. Им могут быть заданы следующие вопросы.

Соответствуют ли данным современной науки (истории, религиоведения, антропологии, генетики, источниковедения и др.) приведенные в тексте положения?

Являются ли эти положения научно обоснованными, доказанными?

Правильны ли утверждения и выводы, осно-

ванные на приведенных в тексте данных (исторических, экономических, политических и др.)?

Свидетельствуют ли представленные материалы о принадлежности их авторов и распространителей к определенным политическим, религиозным, национальным или культурным объединениям, известным своей экстремистской направленностью?

При решении вопроса о привлечении того или иного специалиста к экспертизе следует выяснять его компетентность в перечисленных отраслях знаний. Если речь идет о проведении судебной экспертизы, то вопросы задаются в ходе допроса, если же речь идет об исследовании, то представители и руководители соответствующего правоохранительного органа в инициативном порядке выясняют компетентность специалиста.

Перед исследователем (экспертом) или сотрудником, принимающим решение об изъятии материалов и направлении их на исследование, стоит сложная задача: отыскать эту тонкую грань между свободой слова и призывом к насилию. В качестве требующих внимания в таком исследовании мы хотели бы отметить следующие моменты.

На основе анализа представленного текста решается вопрос об истинности приводимых фактов. Очень часто в качестве непреложной истины преподносятся не фактические данные, а слухи, измышления, мифы и гипотезы, тенденциозно подобранные, извращенные вымышленные сведения, бездоказательные утверждения и представления, отвергнутые современной наукой. Специалист в области исторической, религиозно-культурологической или политической науки в рамках своей компетенции должен ответить на вопрос об истинности приводимых фактов.

В правильной оценке специалиста нуждается сознательное искажение, извращение специфики тех или иных национальных или религиозных групп.

Распространенным приемом является «полуправда-полуложь», т.е. выборочное предоставление информации. Например, приводя ксенофобские высказывания из Талмуда или иудейской книги «Шулхан-Арух» в качестве доказательств деструктивности иудеев как этноконфессиональной группы, авторы не показывают контекста, в котором они были сказаны, и умалчивают о том, что, например, в Талмуде эти высказывания носят характер не императивных указаний, а мнений, высказанных в ходе дискуссии.

Следует обращать внимание на эмоционально окрашенную лексику, используемую в тексте. Наиболее ярким примером является использова-

ние слова «фашизм», которое в массовом сознании давно уже утратило свой историко-политологический смысл, а стало своеобразным ярлыком. Пример – название фильма К. Душенова «Еврейский фашизм. Россия с ножом в спине», включенного в федеральный список экстремистских материалов⁵.

Специальным приемом является также сознательное и целенаправленное посягательство на религиозные и национальные святыни, оскорбление религиозных и национальных чувств, что нарушает права и свободы, возбуждает национальную и религиозную рознь.

Например, это кощунственные, задевающие религиозные чувства христиан негативные упоминания об одном из главных религиозных действий христианской церкви – причащении. К подобным примерам также относится глумление над Холокостом. Глумлением над исторической памятью русского народа и народов бывшего СССР следует назвать и сознательное использование элементов фашистской (нацистской) символики, поскольку жители России, подавляющее большинство которых негативно относятся к нацизму, являются потомками его жертв и героев, победивших фашизм в Великой Отечественной войне. Пропаганда последнего унижает национальное достоинство русского народа и других народов бывшего Советского Союза, понесших наибольший урон от агрессии Фашистской Германии.

Народ России, будучи историческим правопреемником народов Советского Союза, внесших наибольший вклад в разгром германского нацизма и его союзников в XX в. и понесших при этом наибольшие потери, не может терпимо относиться к пропаганде нацистских идей и публичному демонстрированию нацистской символики. Это оскорбление его национальной памяти, чувств ветеранов и жертв Отечественной войны и их потомков. Статья 6 Федерального закона «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг.» гласит: «В Российской Федерации запрещается использование в любой форме нацистской символики как оскорбляющей многонациональный народ и память о понесенных в Великой Отечественной войне жертвах»⁶. В связи с этим необходимо иметь четкие критерии: что является или не является нацистской символикой.

Закон прямо запрещает использование нацистской символики, причем таковой считается не столько ее фактическая историко-политическая принадлежность, сколько узнаваемость в массовом сознании («до степени смешения»). Главный элемент нацистской символики – сва-

стика с концами, направленными в правую сторону. Именно такой знак находился на государственном флаге национал-социалистской Германии с 1933 по 1945 г., а также на эмблемах гражданских и военных служб этой страны. Однако следует помнить, что такая свастика является не только символом германского нацизма, но и традиционным символом, используемым многими религиями и культурами. Такая свастика (солярный символ, гамматический крест) может находиться и в оформлении православных храмов и икон, и в орнаменте мечетей, и в буддистских и индуистских символах. Естественно, к нацизму это не имеет никакого отношения.

Еще одним общеизвестным символом германского нацизма является так называемое римское приветствие – вскидывание правой руки с открытой ладонью, а также руны (знак «СС»).

Конечно же, большое значение имеет контекст использования подобной символики. Нельзя считать пропагандой нацистской символики и идей нацизма деятельность историков, членов военно-исторических клубов и обществ, их печатных изданий и сайтов, но они должны в своих материалах обязательно делать соответствующее предупреждение (например, словами «... данный сайт является историко-культурным проектом и не пропагандирует идей нацизма»).

Следует помнить, что далеко не все символы, используемые экстремистскими группировками, несут признаки экстремизма. Например, черно-бело-желтый флаг – всего лишь один из флагов Российской Империи и к нацизму не имеет никакого отношения. Многие элементы субкультуры скинхедов носят характер символов для идентификации в кругу «своих» и поэтому не могут считаться экстремистскими.

Механизмом возбуждения социальной, расовой, национальной или религиозной розни как признака экстремизма является унижение национального достоинства. Под этим выражением понимается негативный отзыв или действие по отношению к лицу в связи с его национальной принадлежностью либо негативное высказывание в отношении национальной группы. Национальное достоинство является категорией личного или группового самосознания, поэтому достаточным основанием для возникновения данного признака служит заявление самого лица или представителей национальной группы. В спорных ситуациях необходима историко-культурологическая экспертиза, позволяющая определить, действительно ли были задеты национальные чувства. Кроме того, несомненными признаками унижения достоинства являются: использование ненормативной лексики, обще-

принятых негативных названий этнических групп («жиды», «ниггеры», «черные» и т.д.), так называемая дегуманизация, т.е. сравнение национальностей с неодушевленными предметами или животными («чурки», «ишаки», «свины» и т.д.), высмеивание национальных религиозных святынь или значимых исторических событий (например, осквернение храмов или икон, карикатуры на пророков и святых, иронизирование по поводу героев и жертв Отечественной войны или Холокоста и т.д.).

Понятие пропаганды исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии подразумевает систематические действия, направленные на внедрение в общественное сознание идей и формирование определенных установок, поэтому к данному признаку нельзя отнести единичные высказывания и суждения, выдвинутые в качестве тезиса мировоззренческой или политической дискуссии (например, высказывания участников телевизионного ток-шоу или интернет-форумов).

Доведенная до предела идея исключительности приводит к дегуманизации представителей иной национальной или религиозной группы, что оправдывает насилие по отношению к ним.

Не являются подобной пропагандой высказывания лиц с низким образовательным и культурным уровнем, не позволяющим им адекватно аргументировать свою точку зрения, вести дискуссию и сознавать степень социальной ответственности за сказанные слова.

Также нельзя считать подобной пропагандой распространение религиозных взглядов избранных последователей определенной религии. Подобные взгляды есть практически во всех религиях, но их пропаганда является экстремизмом только в том случае, если включает требование изменить объем гражданских прав и обязанностей лица или унижает национальное достоинство иной этнорелигиозной группы. Например, высказывание о том, что «только мусульмане имеют истинную веру», экстремистским не является. В то же время высказывания о том, что «в православных храмах одни старухи» или «власть в нашей стране и во всем мире должна принадлежать мусульманам», могут быть расценены как экстремистские.

Приведенный список проблем далеко не исчерпывающий и открыт для дополнения. В качестве главного хотелось бы отметить необходимость постоянной обратной связи между теоретиками и практиками противодействия экстремизму.

Итак, в противодействии экстремизму как ни в одном другом виде правоохранительной деятельности важно правильное понимание существенных признаков данного явления. Сотрудники органов внутренних дел должны современно и адекватно реагировать на появление аудио-, видео- и печатных материалов, содержащих признаки экстремизма. Динамика и многообразие современных проявлений экстремизма делают невозможным формальный подход к этому процессу, требуют привлечения широкого спектра культурологических и религиоведческих знаний.

¹ О противодействии экстремистской деятельности: Федер. закон: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 27 июня 2002 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 июля 2002 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031: с изм. и доп. от 27 июля

2006 г., 10 мая, 24 июля 2007 г., 29 апреля 2008 г., 25 декабря 2012 г., 2 июля 2013 г., 28 июня, 21 июля 2014 г.

² Зеленина О.А., Суслонов П.Е. Методика выявления признаков экстремизма. Процессуальные исследования (экспертизы) аудио-, видео- и печатных материалов: науч.-практич. пособие. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2009. С. 3.

³ Суслонов П.Е., Губина Е.С. Религиозная ситуация и основные религиозные направления на территории Уральского региона: науч.-практич. пособие. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2010. С. 52.

⁴ Культурология: статья. URL: <http://www.grandars.ru/college/sociologiya/kulturologiya.html#a4> (дата обращения: 15.12.2014).

⁵ Федеральный список экстремистских материалов. URL: <http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/fedspisok> (дата обращения: 15.12.2014).

⁶ Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной Войне 1941-1945 годов: Федер. закон: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации. 19 апреля 1995 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 19 мая 2005 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 21, ст. 1928: с изм. и доп. от 22 авг. 2004 г., 9 февр. 2009 г.).



ЛЮДМИЛА ВАЛЕНТИНОВНА РАХЛИНА,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономической безопасности
и управления социально-экономическими процессами
ФГКОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет МВД России»

МОЛОДЕЖЬ РОССИИ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

Определена роль молодежи как социально-демографической группы населения России в национальном развитии страны. Выявлены негативные особенности этой группы, представляющие угрозу национальной безопасности России, предложены направления мер по ее обеспечению.

Ключевые слова: молодежь, национальная безопасность России, стратегический ресурс национального развития, угрозы национальной безопасности, молодежная политика.

L.V. Rakhlina, PhD (Law), Associate Professor, Sub-department of Economic Security and Monitoring Social-Economic Processes, St. Petersburg University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation; e-mail: RL1973@inbox.ru, tel.: 8 (812) 495-22-55.

Young people of Russia and their influence on the national security.

The role of young people as a social-demographic group of the Russian population in the national development of the state is defined. Negative features of this group threatening the national security of Russia are detected, measures aimed at guaranteeing it are suggested.

Key words: young people, national security of Russia, strategic course of national development, threats for national security, youth policy.

Сегодня много говорят о молодежи, ее месте и роли в системе социально-экономических отношений, можно хвалить или ругать молодое поколение, но нельзя отрицать его влияния на будущее развитие России. Цель данной статьи состоит в попытке объективно оценить молодежь как социально-демографическую группу населения России, выделить ее сильные и слабые стороны, а также оценить ее влияние на национальную безопасность России.

Проблемами молодежи и определением ее места в системе социально-экономических отношений занимались такие ученые, как И.С. Кон («Юность как социальная проблема»), В.Т. Лисовский («Динамика ценностных ориентаций молодежи», «Молодежь России на пороге XXI века»).

В последние годы заметно выделилось такое направление науки, как ювенология, в центре внимания которой находятся изучение молодежи как феномена современного общества, а также технологии работы с молодыми людьми.

В 2014 г. были опубликованы данные о молодежи по различным аспектам: демография, занятость, миграция, здоровье, образование, брак и семья, уровень и качество жизни в рамках СНГ,

подготовленные совместно Фондом ООН в области народонаселения (ЮНФПА) и Статкомитетом СНГ. Согласно этим данным доля молодежи составляет 21% от общей численности населения. По данным Росстата, в 2009 г. молодежь составила 20,3% населения России, но уже в 2004 г. можно было наблюдать снижение данного показателя до 16,5%. Данные значения показателя отражают негативную тенденцию, которая была характерна для демографической сферы России, но продолжает носить угрожающий характер.

Для категории «молодежь» характерны сегодня следующие характеристики.

1. Молодежь является достаточно большой социально-демографической группой населения и занимает важное место в народном хозяйстве как единственный источник пополнения трудовых ресурсов.

2. Молодежь представляет собой основу интеллектуального потенциала общества, так как она обладает большими способностями к творчеству, постоянно стремится к чему-то новому, не боится рисковать и обладает креативностью в принятии решений.

3. Молодежь обладает высоким уровнем

мобильности и динамичности, что позволяет ей быстрее, чем другим социальным группам овладевать новыми знаниями, профессиями и специальностями.

4. Молодежь занимает активную гражданскую и жизненную позиции, хочет участвовать в принятии государственных решений (согласно данным опроса ФОМ политикой интересуются 37% молодежи и 63% молодых граждан не проявляют интереса к этой сфере).

При этом, с одной стороны, молодежь оказывает позитивное, оживляющее влияние на национальное развитие России, а с другой – дисфункции молодежной сферы способны создавать угрозы национальной безопасности России.

Проблема обеспечения безопасности встала очень давно. С момента появления и существования человека возникла потребность в обеспечении его безопасности. Аристотель под безопасностью понимал потребность любого живого существа в самосохранении. Он определял безопасность как естественное чувство человека, отмечая, что природа вложила в каждое существо естественное чувство любви к себе. Демокрит рассматривал безопасность как неотъемлемый атрибут государства, задача которого состоит в обеспечении общих интересов свободных граждан¹. В Словаре русского языка С.И. Ожегова понятие «безопасность» трактуется как «положение, которое не угрожает опасностью кому-либо или чему-либо»².

Понятие «национальная безопасность» впервые появилось и стало использоваться на Западе, точнее – в США. Так, в 1943 г. американский журналист Уолтер Липпман в работе «Внешняя политика Соединенных Штатов: щит Республики» дал определение национальной безопасности, сделав акцент на такую составляющую национальной безопасности, как военная безопасность.

В Российской Федерации термин «национальная безопасность» представляет собой трансформацию термина «безопасность», который был сформулирован в законе № 2446-1 «О безопасности», определив последнюю как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз³.

Действующий официальный термин «национальная безопасность» определен Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Согласно Стратегии национальная безопасность представляет собой состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные

права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства⁴. Таким образом, национальная безопасность России представляет собой такое состояние страны, которое имеет отношение к жизнедеятельности российского общества в оборонной, пограничной, международной, экономической, социальной, духовной, информационной, экологической сферах.

Очень часто, когда мы говорим о «безопасности», то подразумеваем терроризм или преступность и редко обращаем внимание на безопасность в социально-экономической сфере. Но именно социальная необеспеченность и неудовлетворенность приводят к социальной напряженности, что, в свою очередь, может повлечь за собой многие негативные последствия, в том числе и терроризм. В связи с этим хотелось бы привести высказывание Геннадия Осипова, который отметил, что «проблему удвоения ВВП могут решать только здоровые люди и в хорошем настроении»⁵.

Национальная безопасность в социально-экономической сфере понимается как безопасность жизнедеятельности людей. При этом цель развития страны состоит в удовлетворении постоянно растущих потребностей, реализации личностных интересов и предпочтений человека. В этом случае именно интересы человека выступают причиной и движущей силой социально-экономического развития.

Самым важным для себя россияне считают право на бесплатную медицинскую помощь, на труд и на справедливый суд. Чаще всего судя по данным опроса, именно эти права граждан в нашей стране и нарушаются.

По мнению россиян, самыми незащищенными (чьи права нарушаются чаще всего) группами населения являются: малообеспеченные и бедные – 21%, пенсионеры и инвалиды – 15%, «малограмотные люди в вопросах правосудия» – 8%, дети (в том числе оставшиеся без попечения родителей) – 4%, молодежь – 3%⁶.

Согласно Стратегии развития РФ до 2020 года основными факторами социально-экономического развития регионов и экономики России должны стать факторы роста и эффективного использования человеческого потенциала. Именно высокий уровень и рост человеческого капитала являются индикатором социально-экономического развития регионов, страны и обуславливают возможность перехода к инновационному развитию.

И именно молодежь в современных условиях

является интеллектуальным, культурным и профессиональным резервом будущего российского общества, доминирующим фактором обновления российского общества. И не случайно 2009 г. был назван Президентом РФ Годом молодежи.

Современное состояние молодежи характеризуется рядом негативных особенностей:

1. *Проявление негативных диспропорций в структуре молодежи.*

Диспропорции социально-экономической сферы РФ привели к возрастанию доли 25-29-летних в демографической среде (в данной возрастной группе рождаемость составляет около 60%). При этом уровень репродуктивных функций молодых семей невысок (специалисты считают, что к моменту вступления в активный репродуктивный период у 30% девушек имеются отклонения со стороны репродуктивной системы). Факторами, отрицательно влияющими на репродуктивное здоровье молодежи, выступают: вредные привычки (курение, прием алкоголя и наркотических средств), быстрое половое созревание и ранние половые контакты (с 12-14 лет), инфекционные заболевания, низкая информированность в вопросах контрацепции и появление феномена «подростковое материнство».

Изменилось отношение молодежи к законному браку: 68% молодежи отдают предпочтение легитимному браку, 13% – гражданскому браку. Только 10% молодежи считают сожителство приемлемой формой отношения с партнером.

Среди женщин репродуктивного возраста 54% предпочитают иметь одного ребенка, 37% – двух детей, 9% – трех и более, 15-17% супружеских пар не могут или не хотят по разным причинам иметь детей. В качестве основной причины более половины семей называют недостаточную материальную или жилищную обеспеченность (49,3%), низкий уровень и качество жизни, страх перед будущим (36%), проблемы со здоровьем и психологическую неготовность к рождению ребенка (14,7%). Если сделать поправку на то, что примерно 25% молодых людей не смогут реализовать свои репродуктивные возможности по разным причинам и еще 15% – из-за отсутствия партнера, то можно сделать весьма неблагоприятный прогноз в отношении демографической ситуации в стране.

Согласно прогнозу социологов на 1 января 2025 г. в общей структуре населения можно будет выделить следующие группы: дети в возрасте до 18 лет – 18,5%; лица трудоспособного возраста – 55,0%; лица старше трудоспособного возраста – 26,5%. В связи с этим уменьшение числа населения, низкий уровень рождаемости в совокупности со значительным ухудшением состоя-

ния здоровья молодежи, несомненно, приведут к сокращению трудоспособного населения, что, в свою очередь, представляет угрозу для дальнейшего развития России и ее национальной безопасности.

2. *Снижение уровня благополучия среди молодежи.*

Понятие неблагополучия молодежи включает проблемы занятости молодежи, ухудшения ее материально-бытового положения, доступности образования.

Среднедушевая заработная плата по России за III квартал 2014 г. составила 27 887,4 руб., в то время как среднедушевая заработная плата среди молодежи за аналогичный период 2015 г. составила 17 584 руб., 22,5% молодежи относятся к малоимущему населению. При этом заработная плата молодежи в возрасте до 20 лет составляет 59,9% от величины средней заработной платы по России, в возрасте 20-24 лет – 86,6%; в возрасте 24-29 лет – 106,1%⁷. Из приведенных данных видно, что наименьший уровень заработной платы приходится на возрастную группу до 20 лет. При этом доля лиц с доходом ниже 10 тыс. руб. в 2014 г. составила 33,4% населения России.

Согласно социологическому опросу 91% молодежи относят себя к среднеобеспеченному населению и только 18% молодых людей считают, что могут добиться роста благосостояния. 56% молодежи полагают, что молодым людям в принципе сложно самостоятельно добиться успеха в жизни и реализовать себя.

Сегодня состояние молодежного рынка труда характеризуется рядом негативных особенностей, таких как:

1) наличие и усиление несоответствия спроса на рабочую силу ее предложениям как по профессионально-квалификационным, так и по другим качественным характеристикам;

2) увеличение в структуре предложения рабочей силы доли лиц, не имеющих профессии, что актуально для выпускников учебных заведений;

3) слабая заинтересованность работодателей в привлечении лиц без соответствующего опыта работы по данной специальности, а также в повышении квалификации и переподготовке своих работников;

4) падение престижа рабочих профессий. Сегодня литературные произведения, а также российские фильмы рассказывают о нелегком труде банкиров, юристов, финансистов, адвокатов, но не токарей, слесарей, инженеров, что формирует в сознании подростков искаженное представление о престижности.

Средний возраст безработных в августе

2014 г. составил 34,9 года. Молодежь до 25 лет среди безработных составляет 28,2%, в том числе в возрасте 15-19 лет – 4,6%, 20-24 года – 23,7%. Высокий уровень безработицы отмечался в возрастной группе 15-19 лет (23,4%) и 20-24 года (13,3%). По сравнению с августом 2013 г. уровень безработицы в возрасте 15-19 лет увеличился на 0,4%, в возрасте 20-24 лет – на 0,1%. В среднем уровень безработицы молодежи в возрасте 15-24 лет в августе 2014 г. составил 14,2%, в том числе среди городского населения – 12,7%, среди сельского населения – 18,4%⁸.

Сохраняется тенденция сокращения численности обучающихся по программам высшего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях высшего образования на 16,2%, а также численности обучающихся по программам высшего образования в частных образовательных организациях высшего образования на 27,5% в 2012–2013 гг. по сравнению с 2009–2010 гг.⁹

При этом значительная доля выпускников устраиваются на работу не по специальности. По разным оценкам, эта цифра достигает 90%. Наибольшая безработица наблюдается среди выпускников гуманитарных и экономических специальностей. По мнению самих выпускников, 79% считают, что именно вуз должен содействовать тому, чтобы «трудовая судьба» сложилась благоприятным образом. Опрошенные студенты считают, что шансы выпускников в трудоустройстве повысятся, если будут налажены партнерские отношения с предприятием (69%), созданы условия для совмещения учебы и работы (27,1%)¹⁰.

Неблагополучие молодежи, которое характеризуется низким уровнем доходов, ростом безработицы, снижением уровня образования, а также недоступностью его получения, формируют у молодежи чувство неуверенности, несправедливости и дискомфорта. Несмотря на все перечисленное, 67% молодежи отмечают, что бедность не способствует развитию худших качеств человека.

3. Деградация молодежи, проявление девиантного поведения среди подростков.

К факторам, неблагоприятным для развития молодежи, относится также распространение курения, алкоголизма, наркомании и токсикомании.

По данным мониторинга молодежной среды, сегодня потребляют наркотики 13,1% детей, подростков и молодежи в возрасте 11-24 года. В состав этой группы входят потребляющие наркотические средства с различной частотой – от 2-3 раз в месяц до ежедневного потребления. Среди подростков и молодежи в возрасте 11-24

лет 803 тыс. человек лечились от наркомании (2,5% от общего числа обследованной категории)¹¹.

В России наркотики употребляют примерно 4 млн человек. Число молодых людей, употребляющих наркотики, составляет 1 млн 659 тыс. (1 млн 557 тыс. наркозависимых, 102 тыс. наркозависимых, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы). Это составляет 42,5% от общего числа населения, принимающего наркотики.

Средний возраст приобщения подростков к потреблению табачных изделий составляет 11,6 лет; алкогольных напитков – 13 лет; наркотических средств – 14 лет.

Потребление табачных изделий среди юношей составляет 58,3%, среди девушек – 40,5% (среди 11-летних курят 15%, в 15 лет курит уже каждый второй). Среди работающей молодежи «курильщики» составляет 66%, среди учащейся – 43%, причем больше всего курильщиков в ПТУ – 77%. Велика также доля курящих среди учащихся техникумов – 58%. Аналогичный показатель среди студентов вузов составляет 51%, среди учащихся 5-11 классов общеобразовательных школ – 32%.

Алкогольные напитки (включая пиво) с той или иной частотой в тех или иных дозах потребляют 80,8% подростков и молодежи. Основная часть (две трети) пьют пиво, однако многие – вино и водку. В мегаполисах потребляют алкогольные напитки 73%, в областных (краевых, республиканских) центрах – 81%, в районных центрах и городах районного подчинения – 83%, в сельских поселениях – 91% подростков и молодежи.

Массовое потребление пива начинается в среднем в 12 лет, вина – в 15 лет, водки – в 16 лет. Среди работающей молодежи пьют 93%, учащихся – 77%, безработных – 93%¹².

Курение, алкоголизм, наркомания и токсикомания оказывают деструктивное влияние на состояние молодежи, представляя угрозу ее жизни и здоровью, изменяя ее сознание, искажая нравственные ценности, ухудшая тем самым генофонд нации.

4. Снижение личной безопасности молодежи.

Приобретает все более актуальный характер проблема личной безопасности молодых людей в семье: согласно данным статистики примерно 50% подростков подвергаются каким-либо формам физического насилия со стороны сверстников или взрослых, а 40% – испытывают на себе рукоприкладство родителей. Насилие как стиль жизни все чаще приобретает организованные формы в молодежной сфере. Снижение личной безопасности формирует у молодежи ис-

каженное чувство справедливости, заставляя решать вопросы с позиции силы. В России свыше 50% всех преступлений совершается молодыми людьми в возрасте 14-29 лет.

5. Утрата нравственных ориентиров.

В 2010 г. Фондом общественного мнения были проведены исследования: 60% молодых людей отвечали на вопрос: «Какие жизненные цели, ставит перед собой современная молодежь?». Ответы молодых людей распределились следующим образом: в первую очередь – стремление к достижению материального благополучия и обогащения; во вторую очередь (19%) – получение образования; в третью очередь (17%) – работа и карьера. Анализ полученных данных говорит о прагматичной и рациональной позиции молодежи, ее стремлении к достижению материального благосостояния и к успешной карьере, получению хорошего профессионального образования. По данным опросов ФОМ за 2013 г., молодые люди до 24 лет на вопрос о приоритете жизненных ценностей отвечали уже следующим образом: свобода – 25%; успех – 20%; порядок – 13%; совесть – 11%. Ответы молодых россиян в возрасте 25-34 лет распределились следующим образом: семья – 73%; достаток – 23%; успех – 19%; совесть – 10%. Из приведенных данных видно, что с возрастом жизненные ценности молодежи распределяются по-иному, неизменным остается лишь то, что все опрошенные последнее место отводят такой ценности, как «совесть»¹³.

Достаточно важной и актуальной проблемой духовного плана является проблема «отцов и детей», которая выражается в конфликте ценностей молодежи и старшего поколения. Что предпочтительнее – ценности отцов или ценности детей, зависит от конкретной сложившейся ситуации: в условиях устойчиво развивающегося общества востребованы ценности старшего поколения; а в условиях нестабильности и социального кризиса требуется поиск новых ориентиров, новых путей решения, соответствующих изменившимся условиям жизни. Конечно, традиции нужно сохранять, но при этом должна существовать возможность движения вперед, применения нововведений.

Нравственные принципы должны формировать у молодежи такие качества, как человечность, справедливость, разумность.

Утрата либо деформация системы нравственных и моральных ориентиров под влиянием внешних обстоятельств негативным образом сказывается на душевном состоянии человека, что сопровождается значительными личными и социальными потрясениями. Потеря или разрушение устоявшейся системы моральных ценно-

стей ведет к серьезным последствиям не только для индивида, но и для нравственного здоровья общества.

Сегодня прослеживается явное несоответствие между интересами молодежи, ее реальными возможностями и сложившейся ситуацией в молодежной среде. Прослеживается четкая зависимость развития потенциала молодых людей от следующих факторов: здоровья, занятости и возможности самореализации, обеспеченности ресурсами, необходимыми для поддержания достойного уровня жизни, личной безопасности, устойчивости развития, гарантий прав человека, участия государства.

Изложенные здесь факты и статистические данные позволяют сделать вывод, что будущее России, ее национальная безопасность напрямую зависят от состояния молодежной сферы, в том числе от степени обеспечения безопасности молодежи. Рассмотренные нами особенности современного состояния молодежи оказывают влияние на ее безопасность и в конечном счете – на качество формирования будущего поколения России. Данный вывод требует пересмотра существующей молодежной политики с учетом объективных реалий ее развития и принятия системных мер по повышению ее эффективности.

В связи с этим, по нашему мнению, наиболее актуальными направлениями мер по обеспечению безопасности молодежи и повышению эффективности молодежной политики являются следующие.

1. Принятие закона о молодежи, что позволит на законодательном уровне определить и закрепить основные категории молодежной сферы.

2. Дифференцированный подход к решению проблем молодежи исходя из возрастных, социальных, экономических особенностей отдельных групп молодежи.

3. Создание информационного молодежного пространства на основе интерактивного взаимодействия государства и молодежи в информационных глобальных сетях, а также создание всероссийского молодежного информационного портала.

4. Оказание предприятиям и службам занятости помощи в приведении в соответствие спроса и предложения в отношении специалистов отдельных квалификаций, что может быть достигнуто за счет введения государственного кадастра рабочих мест. В этом контексте внимание должно прежде всего уделяться «неперспективным» в плане трудоустройства профессиям.

5. Проведение в центрах занятости психологической поддержки безработных для коррекции

их психического состояния, а также для облегчения процесса трудоустройства и закрепления на новом рабочем месте.

6. Разработка мер поддержки молодежного предпринимательства, а именно пересмотр ресурсов, выделяемых для открытия бизнеса, которые должны ежегодно индексироваться с учетом уровня инфляции в стране.

7. Создание условий для эффективной социализации и адаптации молодых людей, оказавшихся в непростой жизненной ситуации.

И так как молодежь является наиболее динамично развивающейся, наименее устойчивой группой населения, выполняющей роль основного ресурса населения в дальнейшем развитии государства, следует говорить не о единичных проблемах молодежи, а решать проблемы развития молодежной сферы комплексно. Это не может быть делом какого-то отдельного комитета в системе государственных органов или самих детских и молодежных организаций. Только целенаправленная деятельность всех субъектов управления: государственных органов законодательной и исполнительной власти Федерации и региона; негосударственных органов управления и общественных организаций; системы органов внутренних дел; государственных и негосударственных хозяйствующих субъектов, позволит повысить эффективность управления молодежной сферой и обеспечить национальную безопасность России¹⁴.

¹ История древнего мира / под ред. И.М. Дьяконова, В.Д. Нероновой, И.С. Свенцицкой. – М., 1982. Кн. 2. С. 285.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1975. С. 41.

³ О безопасности: Закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1: доп. от 25 дек. 1992 г. // Ведомости съезда народных депутатов Верховного совета Российской Федерации. 1992. № 15; 1992. № 52.

⁴ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Рос. газ. 2009. Федеральный выпуск. № 4912. 19 мая.

⁵ Рахлина Л.В. Безопасность личности: особенности и угроза // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 1.

⁶ Самые ценные права человека. Оценка россиян возможности восстановить справедливость в случае нарушения прав человека – данные ФОМ. URL: <http://www.fom.ru/>

⁷ Официальная статистическая информация. Социально-экономическое положение населения, молодежи – уровень доходов. URL: <http://gks.ru>

⁸ СМИ: в России благополучная статистика безработицы и множество серьезных проблем на рынке труда. URL: <http://newsru.com/finance/25may2012/be>

⁹ Официальная статистическая информация. Социально-экономическое положение населения, молодежи. URL: <http://gks.ru>

¹⁰ Лаамарти Ю. Профессиональное самоопределение студентов с точки зрения социологов // Человек и труд. 2013. № 10.

¹¹ Исследования причин употребления школьниками алкоголя и наркотиков. URL: http://psychology.vuzlib.org/book_0387

¹² Проблема распространения алкоголизма среди молодежи. URL: <http://rg.ru/2012/03/11/alkogolism-sit>

¹³ Принципы и ценности молодежи. База данных Фонда Общественного Мнения. URL: <http://bd.fom.ru/report/map/youth/d047702>

¹⁴ Рахлина Л.В. Социальное неблагополучие населения как одна из угроз экономической безопасности России (на примере Северо-Западного региона): автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – СПб.: Университет МВД России, 2009.



АНАТОЛИЙ НИКОЛАЕВИЧ САНДУГЕЙ,
кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника НИЦ № 4 –
начальник 1 отдела ФГКУ «ВНИИ МВД России»

ОБ УГРОЗАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СВЯЗАННЫХ С НЕЖЕЛАТЕЛЬНЫМИ МИГРАЦИЯМИ

Рассматриваются негативные последствия нежелательных миграций на территорию государств – членов ЕС, в том числе обусловленных военным противостоянием деятельности террористической организации ИГИЛ. Анализируются соответствующие угрозы в отношении национальной безопасности Российской Федерации. Даются предложения о законодательном ограничении нежелательных миграций не только в Российской Федерации, но и в государствах – участниках ОДКБ.

Ключевые слова: национальная безопасность, нежелательная миграция, террористическая группировка ИГИЛ, наемник.

A.N. Sandugey, PhD (Law), Associate Professor, Deputy Head of Research Centre number 4, Head of Department 1, Russia MI FPOI National Research Institute; e-mail: Sandugey@inbox.ru, tel.:8 (495) 691 71 00.

On the threat to Russia's national security associated with unwanted migration.

The negative effects of unwanted migrations on the territory of EU member-states including due to military confrontation with the ISIL terrorist organization are considered. Relevant threats to the national security of the Russian Federation are analyzed. It is proposed to restrict legally unwanted migration not only in Russia but also in the member-states of the CSTO.

Keywords: national security, unwanted migration, the ISIL terrorist organization, mercenary (contractor).

В 2009 г. согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года было определено, что ближайшее время на национальную политику России наибольшее влияние окажут такие набирающие силу факторы, как националистические настроения, ксенофобия, сепаратизм и насильственный экстремизм, в том числе под лозунгами религиозного радикализма. Обострится мировая демографическая ситуация, возрастут угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, и т.д.¹

Благодаря слаженным действиям сил обеспечения национальной безопасности в стране и за рубежом большинство прогнозов для России на сегодняшний день так и не сбылось, однако отдельные угрозы, в том числе связанные с негативными миграционными процессами продолжают набирать свою силу.

В современных условиях развития общественных отношений в государствах, национальным интересам которых противостоит внешняя политика США, объективно возникают два взаимообусловленных процесса нежелательных миграций. Первый обусловлен развитием хаоса от так называемых цветных революций и представляет собой вынужденную миграцию, где выталки-

вающими факторами становятся насильственная радикальная исламизация, фашизация общества и, наконец, уничтожение отдельных социальных слоев населения. Второй, напротив, формируется на почве ускоренной враждебной трансформации социальных отношений. Агрессивное поведение представителей иной, как им кажется, верной жизненной идеологии, вполне осознанно, а главное – имеет характер высокой устойчивости. Особенно это проявляется в поведении радикальных исламистов, обращенных в эту псевдорелигию идеологами ИГИЛ.

Таким образом, мы столкнулись с масштабными за всю историю современного мира потоками мигрантов из числа противников (в большинстве своем жертв) и сторонников «новых» социальных отношений, которые ранее (в конце XVIII в. и начале XX столетия) приводили к масштабным изменениям на геополитической карте мира.

Учитывая тенденции и динамику негативных миграционных процессов, происходящих за пределами территории Российской Федерации, рассмотрение вопросов нежелательных миграций внутри страны в контексте национальной безопасности через призму обеспечения террито-

риальной целостности и суверенитета нашего государства гипотетически еще можно «отложить» на некоторое время. Однако внешние миграционные процессы, участниками которых являются россияне, связанные с деятельностью террористической группировки ИГИЛ, объективно требуют не просто обсуждения, а адекватной реакции законодателя. Подобные опасения вызывает участие граждан Российской Федерации в украинском конфликте, в деятельности различных террористических организаций по всему миру.

Как известно, в результате активных боевых действий в Сирии и на севере Ирака большое число беженцев эмигрировали в Турцию и Иорданию, однако при этом они стремятся найти убежище в более благоприятных странах Евросоюза. Поэтому с начала 2015 г. в Европе наблюдаются проявления кризиса, связанного с резким ростом неконтролируемого потока вынужденных мигрантов. Попросту европейские власти столкнулись с проблемами массового перемещения через государственные границы государств – членов ЕС людей с Ближнего Востока в поисках лучших условий жизни под предлогом ведения боевых действий в государствах своей гражданской принадлежности. За последний год границу ЕС пересекли около миллиона мигрантов. ООН прогнозирует в ближайшие два года как минимум 850 тыс. переселенцев.

Казалось бы, что за проблема для Европы – миллион беженцев, половине из которых все равно откажут в убежище. Однако канцлер Австрии Вернер Файман считает, что миграционный кризис в Европе представляет для Евросоюза серьезную опасность вплоть до его распада. По его словам, перед лидерами стран Евросоюза стоит выбор: либо единая Европа, либо «тихий развал ЕС». «Первый путь довольно сложный, и возможно, он займет длительное время, но второй приведет к хаосу»².

В действительности перспективных причин для распада Евросоюза может быть много. Но что имел в виду Файман, заявляя в своем выступлении о «тихом развале ЕС»? Это отсутствие консолидированной позиции по отношению к сегодняшним мигрантам с Ближнего Востока или что-то иное, связанное с ошибочной иммиграционной политикой Евросоюза? Ведь набирающие силу факторы, такие как националистические настроения, ксенофобия, сепаратизм и насильственный экстремизм, в том числе под лозунгами религиозного радикализма, указанные в Стратегии нашей национальной безопасности 13 ноября 2015 г., сработали в «благополучной» Франции.

По существу, указанные факторы развились в умах резидентов, французских граждан –

детей натурализованных выходцев из стран МАГРИБА и других ныне суверенных государств, где культивируется ислам. Таким образом, Франция уже начала, а оставшаяся часть европейских государств еще может начать расплываться за свою иммиграционную политику.

Отсутствие действенных механизмов реальной ассимиляции иммигрантов в европейских государствах привело их к закрытой адаптации, формированию по аналогии с США афро-азиатских и арабских анклавов, где нахождение представителей других этнических групп небезопасно, а присутствие сил полиции считалось нецелесообразным, поскольку большинство вопросов, требующих полицейского вмешательства, отдавалось на откуп диаспорам.

Примечательно, что мы в свое время также предлагали диаспорам самостоятельно решать отдельные «проблемы» своих членов. В отсутствие необходимых средств на административное выдворение нарушителей миграционного законодательства за пределы территории Российской Федерации руководителям диаспор предлагалось содействовать их высылке. Тем не менее, в городах и поселениях Российской Федерации на сегодняшний день отсутствуют обособленные этнические кварталы, властям удается системно профилактически воздействовать на все категории населения в целях недопущения расовой, национальной и религиозной розни.

Следует отметить, что политика или теория «плавильного тигля» для иммигрантов потерпела неудачу в США еще в 50-х годах прошлого столетия. На их территории образовался так называемый мультикультурный салат, с отдельными элементами которого они борются с переменным успехом, проецируя свои проблемы на другие страны. И это не только экспорт идей социального и расового неравенства, но и потворство различного рода религиозным течениям экстремистского толка.

На сегодняшний день Европа, находящаяся под американским патронатом, со своей политкорректностью, излишней толерантностью не извлекла уроков из миграционного опыта США. Для Евросоюза, и в частности для Франции, наиболее опасными стали не незаконные или неконтролируемые мигранты, а потоки нежелательных миграций второй половины XX столетия, которые они сами организовали на законодательном уровне.

В России, по сравнению с США и Евросоюзом, не прослеживаются подобные тенденции синдрома «натурализованных изгоев», способных взять в руки оружие, помянув своих угнетенных предков. Таких попросту нет. В российской

истории даже нет соответствующих предпосылок, поскольку в основе присоединения новых территорий к Российской Империи XVIII в. лежали принципы перспективной ассимиляции с сохранением национальной самобытности «поглощенных» народов. Исключением являются народы Средней Азии. Их самобытность, организация жизненного уклада, включая традиции ислама, так и не стали предметом коррекции с царской стороны, а также власти Советов. Мало того – их территории рассматривались в качестве площадки для инвестиций (строительство ирригационных сооружений, дорог всех типов, развитие промышленности и т.п.).

Характерно, что на сегодняшний день выходцы из среднеазиатских республик являются преобладающей иностранной рабочей силой на отечественном рынке труда, которая исповедует ислам, испытывая при этом некую обиду на Россию и ее граждан, которые якобы «виновны» в их бедственном положении на исторической родине. При этом им действительно приходится выполнять тяжелые работы или трудиться, как правило, в сфере обслуживания, что еще больше усиливает их «скрытую ненависть». Не вызывает сомнения, что некоторые среднеазиатские трудовые мигранты на этом фоне «социальной несправедливости» становятся приверженцами радикального ислама.

Однако эти факты не следует относить к предпосылкам формирования на территории Российской Федерации реальных сил сепаратизма, способных к открытому противостоянию власти. Хотя заявлять с уверенностью об эффективном контроле в отношении указанной категории лиц тоже нельзя. Также невозможно утверждать, что в наличии имеется абсолютная информация о тех гражданах, которые свои радикальные мысли попробовали реализовать на территории, контролируемой террористической группировкой ИГИЛ.

На этом фоне перспективная задача для властей – не допустить образования в нашей стране анклавов иммигрантов, получивших статус граждан Российской Федерации. И это касается не только трудящихся иностранцев, но и потенциальных иммигрантов из числа беженцев. Причем вторая категория мигрантов, прибывающих из районов социальных конфликтов с участием террористических организаций, должна стать предметом повышенного внимания законодателя.

С позиции международного права данные виды миграций, возникающих на фоне деструктивных социальных изменений, вполне легитимны и, по существу, должны быть обеспечены «принимающими» сторонами в лице государств,

признающих право на свободу передвижения и убежище в качестве гаранта реализации данной свободы.

Вместе с тем с потоками беженцев в страны въезда устремляются эмиссары, активные участники (боевики) и просто пособники преступных организаций для ведения подрывной работы в очередном государстве-жертве. Цель таких планируемых миграций вполне очевидна. Во-первых, это юридическое закрепление правового статуса своих сторонников под эгидой беженцев и в перспективе получение гражданства. Во-вторых, формирование в новой социальной среде платформы для новоиспеченных «революций» или как минимум вербовка наемников для ведения войн в странах исхода. Благоприятной средой для них пока является Европа, но Российская Федерация не станет исключением.

В настоящее время на стороне Исламского государства воюют, по разным данным, около 10 тыс. русскоязычных боевиков, из них одновременно в рядах ИГИЛ состоит примерно 5-8 тыс. русскоязычных боевиков, еще 2-5 тыс. находятся на отдыхе и в лагерях подготовки³.

В случае возврата даже части этих людей в страны своей гражданской принадлежности (государства СНГ) террористическая угроза на территории Российской Федерации может резко возрасти.

В связи с этим представляется необходимым инициировать рассмотрение вопроса о законодательном ограничении нежелательных миграций не только в Российской Федерации, но и в государствах – участниках ОДКБ, поскольку границы у нас абсолютно «прозрачны». Речь идет о законодательном закреплении (уточнении) трех правовых институтов национальных законодательств:

ограничения (запрета) въезда определенным категориям иностранных граждан (возможно запрета въезда гражданам государств – участников ОДКБ, имеющим двойное гражданство либо виды на жительство, полученные в государствах не своей гражданской принадлежности), причастных к террористической деятельности;

ограничения (запрета) выезда гражданам в государства с повышенным уровнем террористической опасности и на отдельные территории без признанного международным сообществом правового статуса, где ведутся военные действия;

применения мер принуждения в отношении иностранных граждан, чье пребывание на территории государства въезда как из дальнего зарубежья, так и из государств – участников ОДКБ представляет угрозу безопасности и национальным интересам государства въезда.

В последнем блоке правовых инноваций в рамках развития института принуждения, применяемого к рассматриваемой категории граждан, законодательно должны быть закреплены механизмы контроля за лицами, в отношении которых вынесены представления о нежелательности пребывания (проживания) на территории государства – участника ОДКБ, вынесшего соответствующее решение.

Цель предлагаемого законопроекта не ограничивается только защитой интересов каждого из государств – участников ОДКБ. Единые правовые подходы к проблемам противодействия экстремизму в этих государствах позволят на системной основе в рамках совместной правоохранительной деятельности по контролю за лицами (гражданами государств – участников ОДКБ) существенно снизить уровень угроз, исходящих от международных террористических организаций. При этом на законодательном уровне будет реализована общегосударственная превентивная функция по отношению к потенциальным наемникам (жертвам) в лице представителей молодежи наших государств, склонных к вербовке со стороны эмиссаров террористических организаций и сомневающих в себе.

В качестве проблемного вопроса, требующего разрешения посредством принятия соответствующих законодательных актов, может быть обозначена негативная тенденция радикальной исламизации лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы. В связи с этим возникают и другие вопросы. Допустимо ли при этом возвращение наемников (сторонников) ИГИЛ в страны своей гражданской принадлежности? Перевоспитаются ли осужденные наемники или еще более утвердятся в своих радикальных взглядах? Что с ними делать после отбытия наказания? Ведь участие наемника в вооруженном конфликте или военных действиях по УК РФ наказывается не пожизненным лишением свободы, а на срок от трех до семи лет с ограничением свободы на срок до одного года либо без такового. Вероятней всего, после своего освобождения бывшие наемники останутся в государствах своей гражданской принадлежности в качестве все тех же эмиссаров. А это один из механизмов реализации цели организаторов нежелательной для нас миграции, идеологов ИГИЛ и иного радикализма.

Принимая во внимание существующие проблемы, отдельные эксперты предлагают после осуждения граждан Российской Федерации за участие в вооруженных конфликтах в составе террористических организаций их обособленное содержание в специализированном исправительном учреждении.

Не вызывает сомнения, что данные предложения не лишены смысла. Но рациональны ли они? Ведь для этой категории лиц необходимо будет создавать соответствующие учреждения или перепрофилировать имеющиеся. А это опять дополнительные средства и трудозатраты. Намного проще, как утверждают их оппоненты, аннулировать заграничные паспорта граждан Российской Федерации, причастных к деятельности террористических организаций за пределами территории Российской Федерации и не допустить их в нашу страну.

Представляется, что идея недопущения возвращения наемников в страну своей гражданской принадлежности в современных условиях противодействия терроризму, когда террористы должны быть «объявлены вне закона» и однозначно уничтожены, наиболее рациональна.

Мало того, в качестве профилактической меры в международно-правовой обиход должен быть введен принцип лишения человека гражданства за его участие в преступлениях террористического характера за пределами страны своей гражданской принадлежности. При этом российскому законодателю следует подумать о восстановлении советской конституционной нормы, предоставлявшей право президенту СССР в исключительных случаях лишать советского гражданства. После чего ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» может быть изложена в следующей редакции: «Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его, за исключением случая его признания Международным трибуналом для судебного преследования лиц, ответственных за терроризм».

Таким образом, государство должно отказаться от своей роли в поддержке и защиты человека, находящегося с ним в определенной политико-правовой связи в виде института гражданства, ставшего на путь терроризма. Судить их должны в формате международного трибунала в той стране, где ими были совершены преступления террористического характера.

В заключение, возвращаясь к вопросам нежелательных миграций внутри Российской Федерации в контексте национальной безопасности, обратим внимание на отдельные приграничные районы, где наблюдается значительный отток коренного населения. В большей степени это проблема назрела в Дальневосточном федеральном округе, где плотность населения в 16 раз ниже, чем в приграничном Китае.

Учитывая, что любой демографический вакуум на благоприятной территории рано или

поздно будет заполнен, процесс «тихой экспансии» Китая на Дальнем Востоке весьма опасен. История знает немало примеров, когда массовая этническая миграция ставила под угрозу территориальную целостность принимающей страны. Это плебисцит 1836 г. за немедленное включение провозглашенной независимой Республики Техас в состав США, Мюнхенское соглашение 1938 г. о передаче Германии Судетской области Чехословакии. Наконец, 2008 г., когда албанские сепаратисты Республики Косово в одностороннем порядке объявили о своей независимости⁴.

Вместе с тем сегодня прямой угрозы для территориальной целостности Российской Федерации от китайской иммиграции нет. Но это не означает, что она не может возникнуть из-за недальновидных решений в миграционной сфере. Ведь «китайская проблема – не региональная, а общероссийская, требующая выработки долгосрочной стратегии в вопросе организации китайской иммиграции и совместного проживания»⁵.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537: в ред. от 1 июля 2014 г. // СПС КонсультантПлюс.

² Такое мнение он высказал в интервью изданию *Kronen Zeitung* 24 октября 2015 г.

³ Пояснительная записка к проекту № 879098-6 федерального закона «О внесении изменений в статью 11 Закона Российской Федерации „О Государственной границе Российской Федерации“». Законопроектом предлагается законодательно закрепить одну из основных превентивных мер – возможность осуществления дополнительного контроля в отношении лиц, пересекающих государственную границу РФ, которые в течение 60 и более дней находились в странах с повышенным уровнем террористической опасности.

⁴ Безвербный В.А. Миграционные процессы как фактор внутренней безопасности и территориальной целостности государства // *Миграционное право*. 2008. № 2.

⁵ Рыбак А.А. К вопросу о стратегических национальных приоритетах в целях обеспечения национальной безопасности и территориальной целостности России // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. № 4. С. 14-17.



КОММЕНТАРИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ЕЛЕНА ДМИТРИЕВНА ШЕЛКОВНИКОВА,
 доктор юридических наук, профессор,
 профессор кафедры общетеоретических правовых дисциплин
 юридического факультета Института права,
 экономики и управления информацией
 ФГБОУ ВО «Московский государственный лингвистический университет»;

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ БУДАЙ,
 кандидат юридических наук, доцент,
 профессор кафедры основ организации и управления в органах прокуратуры
 ФГКОУ ВО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Исследуются сущность, принципы и задачи общественного контроля за деятельностью прокуратуры в Российской Федерации. Особое внимание авторы уделяют сравнительно-правовому анализу действующего российского законодательства и взглядам ведущих ученых-юристов на перспективы применения ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» в рамках общественного контроля за деятельностью российской прокуратуры.

Ключевые слова: гражданское общество, общественный контроль, органы государственной власти, прокуратура, законодательство, законность, гласность.

E.D. Shelkownikova, DSc (Law), Professor, Professor, Chair of General-Theory legal disciplines, Department of Law, Institute of Law, Economics and Information Management, Moscow State Linguistic University; e-mail: orujie.pravo@mail.ru, tel.: 8 (499) 766-93-86;

S.N. Byday, PhD (Law), Assistant Professor, Professor, Chair of Base Organization and Management, Academy of General Prosecutor of Russian Federation; e-mail: bsn1902@yandex.ru, tel.: 8 (499) 256-54-63.

Activities of the Russian Prosecution office within developing public control.

The nature, principles and objectives of public control over the activities of the Prosecutor's Office in the Russian Federation are examined. The authors give attention to the comparative legal research of the current Russian legislation and the views of leading scholars on the prospects of application of the Federal law «The fundamental principles of public control in the Russian Federation» in the framework of public control over the activities of the Russian Prosecutor's Office.

Key words: civil society, public control, State authorities, Office of Public Prosecutor, legislation, legality, publicity.

Важной особенностью развития современной России является активное формирование гражданского общества, связанное с проявлением гражданами и их объединениями все более активной позиции в отстаивании своих интересов. По мысли немецкого философа Г.В.Ф. Гегеля, гражданское общество – это, прежде всего, система потребностей, основанная на частной собственности, а также религия, семья, сословия, государственное устройство, право, мораль, долг, культура, образование, законы и вытекающие из них взаимные юридические связи

субъектов. Еще в XVIII в. Гегель предвидел, что из естественного, «некультурного» состояния» люди должны вступить в гражданское общество, ибо только в последнем правовые отношения обладают действительностью¹.

Современные институты гражданского общества в России создают возможность осуществления контроля за деятельностью органов государственной власти, предотвращая нарушения закона и их чрезмерное вмешательство в частную жизнь граждан. В настоящее время процесс развития гражданского общества сопровождается

расширением его нового института – общественного контроля. Данный институт, ни в коем случае не подменяя и не заменяя контрольно-надзорную деятельность отдельных государственных органов, в том числе прокуратуры, способен оказать им неоценимую помощь и поддержку в обеспечении законности и правопорядка в России.

Однако до недавнего времени в отечественном законодательстве специальный нормативный правовой акт об общественном контроле отсутствовал. Вместе с тем данный институт в различных контекстах закреплялся в целом ряде законодательных актов. Так, на основании ст. 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» к ее задачам среди прочих относится осуществление общественного контроля за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации. Далее, общественный контроль ранее упоминался в целом ряде законодательных актов: о деятельности полиции; об обеспечении прав человека в местах принудительного содержания; о защите детей от информации, а также при регулировании земельных (общественный земельный контроль) и экологических отношений (общественный контроль в области охраны окружающей среды).

Поэтому принятие специального законодательного акта об общественном контроле явилось логическим завершением систематизации этого нового для современной России правового института. Согласно ст. 2 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»² (далее – Закон об общественном контроле) осуществление общественного контроля регулируется как данным Федеральным законом, так и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

При этом осуществление общественного контроля деятельности прокуратуры регулируется соответствующими федеральными законами, среди которых базовым, несомненно, является Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ (далее – Закон о прокуратуре). В соответствии со ст. 1 данного Закона прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от

имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Деятельность прокуратуры как главного надзорного органа страны основана на таких принципах, как независимость от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений; недопустимость вмешательства в прокурорский надзор и др. Осуществляется на основе гласности в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, а также законодательства РФ о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

О том, что прокуратура нацелена в числе других функций и на обеспечение общественного контроля в различных его формах, мы находим подтверждение в целом ряде нормативных правовых актов, регламентирующих прокурорскую деятельность, а также в научных трудах, например, В.Г. Бессарабова⁴.

Общественный контроль невозможен без обеспечения принципов открытости и гласности. Одним из проявлений реализации принципа гласности является обязанность органов прокуратуры информировать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности (ст. 4 Закона о прокуратуре).

При этом Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка считает принципиально важными вопросы расширения и углубления взаимодействия со средствами массовой информации для обеспечения объективного и оперативного освещения деятельности органов прокуратуры, поддержания более тесных связей с общественными объединениями и организациями. Так, в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорский надзор необходимо осуществлять гласно. Гражданам, общественным организациям, средствам массовой информации предоставлять возможность получения в предусмотренных законом пределах сведений о деятельности прокуратуры, состоянии законности и правопорядка (п. 19).

В целом нацеленность прокуратуры на открытость в определенных законодательством пределах, готовность к общественному контролю проявляется в активизации взаимодействия с общественностью. Сегодня расширение инсти-

тутов гражданского общества и их стремление к сотрудничеству с государством – закономерное явление, обеспечивающее общественный прогресс.

Эффективной самоорганизации граждан, особенно их взаимодействию с государством и его структурами, благоприятствует придание их объединениям правовых форм общественных и других некоммерческих организаций. При этом необходимо учитывать не только зарегистрированные, но и все самоорганизующиеся гражданские структуры, действующие в рамках Конституции РФ.

При организации взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества прокуроры ориентированы на решение таких основных задач, как: получение информации о состоянии законности в различных сферах общественных отношений; информирование гражданского общества о работе органов прокуратуры; правовое воспитание и просвещение граждан; обеспечение открытости органов прокуратуры для гражданского общества; обеспечение в установленных законом пределах общественного контроля за деятельностью прокуратуры⁵.

Для организации сотрудничества с гражданским обществом в государственных органах на постоянной основе создаются различные структуры. Так, в органах государственной власти РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» и постановлением Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетов, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации»⁶ образованы общественные советы (например, общественные советы при МВД России, ФСБ России, Минюсте, Минобороны России и пр.).

Так, при Генеральной прокуратуре РФ действует Научно-консультативный совет, в состав которого входят в том числе и представители общественных организаций, участвующие в заседаниях коллегий и иных мероприятиях. В про-

куратурах субъектов Федерации по поручению Генерального прокурора РФ созданы общественные советы по защите малого и среднего бизнеса, которые осуществляют свою деятельность в целях учета мнения субъектов предпринимательской деятельности, борьбы с коррупцией, оперативного и своевременного выявления и пресечения нарушений закона, повышения гласности и прозрачности деятельности органов прокуратуры. В состав советов входят представители прокуратур субъектов РФ, правоохранительных и контролирующих органов, общественных организаций и объединений предпринимателей.

Полагаем, что «создание системы контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества является одной из задач взаимодействия (партнерства) институтов гражданского общества и государства»⁷. Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих является одним из принципов построения и функционирования государственной службы (ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»). Общий порядок реализации права граждан на получение информации о деятельности государственных органов регулируется федеральными законами от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

В развитие проблемы открытости и подконтрольности обществу государственной службы и связанной с этим проблемы коррупционных проявлений среди государственных служащих считаем целесообразным отметить следующее. В современных условиях при регулировании вопросов противодействия коррупции институт общественного контроля используется законодателем достаточно активно. Так, развитие общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства РФ о противодействии коррупции является одной из основных мер профилактики коррупции (ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции)). Кроме того, совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью относится к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению

эффективности противодействия коррупции (ст. 7 Закона о противодействии коррупции). Иными словами, открытость власти выступает важнейшей гарантией борьбы с коррупцией, профилактики коррупционного поведения⁸.

По мнению А.Н. Сухаренко, к которому присоединяются авторы, эффективность общественного контроля в сфере противодействия коррупции зависит, кроме прочего, от реального обеспечения доступности информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также госучреждений. То есть от того, насколько представляемая органами власти информация является полной и достоверной⁹.

Обязательным требованием для лиц, поступающих на службу в органы прокуратуры, является соблюдение ограничений, запретов и обязанностей, в том числе установленных Законом о противодействии коррупции. При этом выполнение отдельных обязанностей непосредственно связано с приданием им публичного характера. В частности, в соответствии с установленным порядком, который в полной мере распространяется на прокурорских работников, занимающих определенные должности¹⁰, на официальных сайтах размещаются и общероссийским средствам массовой информации предоставляются для опубликования различные сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера служащих (работников), находящихся на должностях, замещение которых влечет за собой опубликование таких сведений, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супругов (супругов) и несовершеннолетних детей. При этом заметна тенденция расширения сведений в рассматриваемой сфере. Так, ранее установленный перечень, включающий объекты недвижимого имущества, транспортные средства, декларированный годовой доход служащего (работника), его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей дополнен сведениями об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимого имущества, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход служащего (работника) и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки¹¹.

Организационно-распорядительными документами Генерального прокурора РФ закреплена необходимость конкретного реагирования на

информирование обществом о случаях коррупционных проявлений в прокурорских рядах. Так, приказом от 6 мая 2009 г. № 142 установлен порядок уведомления прокурорскими работниками руководителей органов и учреждений прокуратуры РФ о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений. Приказами Генерального прокурора РФ от 15 января 2010 г. № 8, от 18 апреля 2008 г. № 70 установлено, что проверке подлежат обращения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления и информация, поступившая из органов МВД России, ФСБ России, других правоохранительных органов и специальных служб, общественных организаций, а также сообщения СМИ и иных источников о совершении прокурорскими работниками органов и учреждений прокуратуры административных правонарушений, проступков, порочащих честь прокурорского работника, нарушениях ими требований Присяги прокурора¹².

Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации¹³ в рамках антикоррупционного поведения также нацеливает прокуроров на подконтрольность обществу, правильное понимание повышенного внимания граждан к поведению прокурора как на службе, так и вне таковой. Например, во внеслужебной деятельности прокурорский работник не должен допускать использования своего служебного положения для оказания влияния на деятельность любых органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов, в том числе служебного характера, в которых он прямо или косвенно заинтересован (п. 4.3 Кодекса).

Необходимо также обратить внимание на еще один важный момент, касающийся сущности рассматриваемых общественных отношений. Прокуратура, являясь, с одной стороны, объектом общественного контроля, с другой стороны, включена в механизм защиты прав субъектов анализируемой деятельности, которые вправе согласно ст. 10 Закона об общественном контроле в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять в соответствии с федеральным законодательством материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, в органы прокуратуры. Более того, прокурорам сегодня необходимо среди иных приоритетных направлений надзорной деятельности осуществлять и надзор за исполнением законодательства

об общественном контроле, а в случае нарушения незамедлительно применять предусмотренные законодательством меры прокурорского реагирования.

Таким образом, оставаясь открытыми для всех институтов гражданского общества и будучи подконтрольными этим институтам в пределах, установленных законодательством, в частности о противодействии коррупции, органы прокуратуры, одновременно с ними взаимодействуя, используют все имеющиеся возможности для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В целом общественный контроль в деятельности прокуратуры, на наш взгляд, проявляется в трех важнейших взаимосвязанных аспектах: при обеспечении реализации принципа гласности; при взаимодействии с институтами гражданского общества; при выполнении требований законодательства о государственной службе и противодействии коррупции.

Полагаем, что в целях конкретизации пределов общественного контроля, субъектов этих общественных отношений применительно к прокурорской деятельности целесообразно закрепить общественный контроль как принцип организации и деятельности прокуратуры, дополнив п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре положением следующего содержания: «Общественный контроль за деятельностью прокуратуры осуществляется Общественной палатой Российской Федерации, другими организационными структурами в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и иным законодательством Российской Федерации».

В число иных организационных структур могут быть включены получившие апробацию в практике деятельности отдельных прокуратур субъектов Российской Федерации общественные советы при них. Такого же мнения придерживаются, в частности, И.С. Нафиков и Ф.Н. Багаутдинов, справедливо полагая, что в целях усиления взаимодействия с институтами гражданского общества, с научным, экспертным сообществом, возможно, следует обсудить и вопрос о создании Общественно-экспертного совета при прокуратурах субъектов Федерации, который мог бы обсуждать и формировать предложения по совершенствованию прокурорской деятельности, а также осуществлять общественный контроль над деятельностью органов прокуратуры¹³.

Таким образом, принцип гласности, являющийся одним из основополагающих принципов деятельности российской прокуратуры, в пол-

ной мере соотносится с изложенными нормами законодательства в части, касающейся открытости общества и обеспечения общественного контроля.

Кроме того, необходимо учитывать, что одной из ключевых норм Закона об общественном контроле является положение о недопущении принятия нормативных правовых актов в целях воспрепятствования осуществлению общественного контроля (ст. 2). Поэтому в качестве форм общественного контроля Закон предусматривает общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, а также общественные обсуждения и публичные слушания и др. Определение и обнародование результатов общественного контроля осуществляются путем подготовки и направления в подконтрольные органы итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля итогового документа общественного мониторинга, акта общественной проверки, заключения общественной экспертизы, протокола общественного обсуждения, протокола общественных (публичных) слушаний, а также в иных формах, предусмотренных федеральными законами. Органы прокуратуры обязаны рассматривать направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля и направлять соответствующим субъектам общественного контроля обоснованные ответы. Следует отметить, что в настоящее время соответствующая правоприменительная практика в деятельности органов прокуратуры находится в стадии формирования.

¹ Гегель Г.В.Ф. Работы разных лет. – М., 1973. Т. 2. С. 50.

² Рос. газ. 2014. Федеральный выпуск. № 6435. 23 июля.

³ Интернет-ресурс: Официальный информационно-правовой портал pravo.gov.ru

⁴ Бессарабов В.Г. Взаимодействие прокуратуры с Общественной палатой РФ и общественными палатами субъектов Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина // Законность. 2012. № 10. С. 3-8.

⁵ Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации с институтами гражданского общества: пособие / Будаев С.Н., Чернышова Т.Е., Артемов В.В. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010. С. 30.

⁶ Интернет-ресурс: Официальный информационно-правовой портал pravo.gov.ru

⁷ Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации с институтами гражданского общества. С. 41.

⁸ Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. – М.: Юстицинформ, 2008.

⁹ Сухаренко А.Н. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в России // Рос. юстиция. 2013. № 6. С. 27.

¹⁰ Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые гражд-

дане при размещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Указ Президента Рос. Федерации от 18 мая 2009 г. № 557. URL: pravo.gov.ru

¹¹ Порядок размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общерос-

сийским средствам массовой информации для опубликования, утвержденный Указом Президента РФ от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции». URL: pravo.gov.ru

¹² О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 18 апреля 2008 г. № 70 «О проведении проверок (служебных расследований) в отношении прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации»: приказ Генерального прокурора РФ от 15 января 2010 г. № 8. URL: pravo.gov.ru

¹³ Утвержден приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 114. URL: pravo.gov.ru

¹⁴ Нафиков И.С., Багаутдинов Ф.Н. Имидж прокуратуры // Законность. 2014. № 5. С. 10-14.



АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ВОРОНОВ,
 доктор юридических наук, профессор,
 директор Центра правовых основ развития госуправления
 и гражданского общества Института проблем эффективного государства
 и гражданского общества ФГБОУ ВО «Финансовый университет
 при Правительстве Российской Федерации»

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

На основе анализа утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 обновленной редакции Стратегии национальной безопасности РФ¹ констатируется, что сфера социальной (общественной) да и национальной безопасности остается не в полной мере защищенной, так как формы участия институтов гражданского общества, их место и роль в обеспечении безопасности не прописаны в основополагающих документах.

Ключевые слова: гражданское общество, институты гражданского общества, национальная безопасность, система обеспечения безопасности.

A.M. Voronov, DSc(Law), Professor, Center of Legal Fundamentals of the State Administration Development and Civil Society, Institute of Problems of Efficient State and Civil Society, Financial University under the RF Government; e-mail: alex_voronoff@mail.ru, tel.: 8 (499) 277-28-26.

Civil society institutions within the system of ensuring the national security of the modern Russia.

In article authors, on the basis of the analysis of the President of the Russian Federation approved by the Decree of December 31, 2015 of update No. 683 of Strategy of national security of the Russian Federation note that the sphere of social (public) and national security remains not fully protected as forms of participation of institutes of civil society, their place and a role in safety aren't stated in fundamental documents.

Key words: civil society, institutes of civil society, national security, system of safety.

Общеизвестно, что гражданское общество и правовое государство возникли и развивались как реакция против идеала средневековой теократии, как результат раздвоения общественного и частного, социума и государства, права и морали, светского и религиозного и т.д. Религия, мораль, наука, искусство начинают существовать в полном объеме и истинном качестве лишь с отказом от политического характера, поэтому они постепенно уходят из политической сферы (публичного права) в сферу частных интересов (частного права), под эгиду комплекса институтов и организаций, призванных осуществить социокультурное и духовное развитие общественной жизни.

В развитии негосударственной системы обеспечения безопасности видится также тот резерв, которым располагает гражданское общество и который не в полной мере используется на благо всего государства.

Однако, на наш взгляд, сфера социальной (общественной), да и национальной безопасности остается не в полной мере защищенной, так как участие институтов гражданского общества, их место и роль в обеспечении безопасности не

прописаны в основополагающих документах, регламентирующих лишь деятельность государственных администраций в сфере безопасности. При этом негосударственная система обеспечения общественной безопасности, функционирующая де-факто и в настоящее время (к примеру: добровольные народные дружины, частные охранные предприятия, казачьи сообщества и др. объединения граждан правоохранительной направленности) не вошла в нормативную дислокацию единой системы сил и средств обеспечения безопасности.

Обращаясь к истории вопроса, следует отметить, что правовые основы обеспечения национальной безопасности заложены в Конституции РФ, общепризнанных нормах международного права, международных договорах и соглашениях, в которых участвует Россия, законодательстве Российской Федерации.

Соответствующие документы отражают совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экологи-

ческого, информационного и иного характера с учетом имеющихся ресурсов и возможностей.

Первым таким документом стало Послание по национальной безопасности Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 13 июня 1996 г., в котором была сформулирована политика национальной безопасности на 1996–2000 гг.

17 декабря 1997 г. своим Указом Президент РФ утвердил Концепцию национальной безопасности Российской Федерации. В ней впервые сформулирована система национальных интересов России. Последние носят долгосрочный характер и определяют основные цели России на ее историческом пути, формируют стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики, реализуются через систему органов государственной власти.

Далее Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.² (далее – Стратегия). Это базовый документ по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности, он является основой взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Указом от 31 декабря 2015 г. № 683 Президент РФ утвердил обновленную редакцию Стратегии национальной безопасности РФ. Правовую основу Стратегии составляют: Конституция РФ, федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ.

Настоящая Стратегия призвана консолидировать усилия федеральных органов государственной власти, других государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – органы государственной власти), органов местного самоуправления, институтов гражданского общества⁴ по созданию благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Стратегия является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и основана на не-

разрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны.

Впервые в Стратегии под обеспечением национальной безопасности понимается реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов. При этом национальная безопасность Российской Федерации (далее – национальная безопасность) определяется как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее – граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией РФ и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности;

национальные интересы Российской Федерации (далее – национальные интересы) – объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития;

угроза национальной безопасности – совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации состоит из 6 разделов и 112 статей:

I. Общие положения.

II. Современный мир и Россия: состояние и тенденции развития.

III. Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты.

IV. Обеспечение национальной безопасности:

1. Национальная оборона.

2. Государственная и общественная безопасность.

3. Повышение качества жизни российских граждан.

4. Экономический рост.

5. Наука, технологии и образование.

6. Здравоохранение.

7. Культура.

8. Экология живых систем и рациональное природопользование.

9. Стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

V. Организационные, нормативные правовые и информационные основы реализации настоящей Стратегии.

VI. Основные характеристики состояния национальной безопасности.

Представляется целесообразным рассмотрение новаций Стратегии в части уяснения роли и места институтов гражданского общества в системе обеспечения национальной безопасности современной России.

В Стратегии отмечается, что «появление и укрепление влияния террористической организации, объявившей себя „Исламским государством”⁵, стало результатом политики двойных стандартов, которой отдельные государства придерживаются в области борьбы с терроризмом. Итогом таких безответственных действий стали многолетняя нестабильность в Афганистане, Ираке, Ливии, война в Сирии, широкое распространение оружия, организованной преступности, наркобизнеса, систематическое нарушение прав и свобод миллионов людей».

Обновленная стратегия, в частности, призвана «консолидировать усилия по созданию благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов РФ». Она основана на «взаимосвязи и взаимозависимости нацбезопасности РФ и социально-экономического развития страны».

В разделе III. «Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты» впервые определены следующие национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу:

развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности национальной экономики;

обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;

превращение России в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

При этом национальная безопасность России реализуется через стратегические национальные приоритеты: национальную оборону, государственную и общественную безопасности.

Обеспечение национальной безопасности строится на приоритетах устойчивого развития, под которыми понимается:

повышение качества жизни граждан путем гарантирования личной безопасности и высоких стандартов жизнеобеспечения;

экономический рост, достижимый путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;

наука, технологии, образование, здравоохранение и культура;

экология живых систем и рациональное природопользование;

стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

В разделе IV. «Обеспечение национальной безопасности» рассматриваются основные направления обеспечения национальной безопасности, при этом отмечается, что основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации.

Основными угрозами государственной и общественной безопасности, помимо прочих, являются:

деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми.

Главными направлениями обеспечения государственной и общественной безопасности являются усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности и прав собственности, совершенствование правового регулирования предупреждения преступности (в том

числе в информационной сфере), коррупции, терроризма и экстремизма, распространения наркотиков и борьбы с такими явлениями, развитие взаимодействия органов обеспечения государственной безопасности и правопорядка с гражданским обществом, повышение доверия граждан к правоохранительной и судебной системам Российской Федерации, эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в области государственной и общественной безопасности.

При этом в целях обеспечения государственной и общественной безопасностисоздаются механизмы предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов, а также противодействия участию российских граждан в деятельности преступных и террористических группировок за рубежом.

Также для противодействия угрозам качеству жизни граждан органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества:

совершенствуют защиту прав и свобод человека путем развития законодательства, судебной и правоохранительной систем;

содействуют росту благосостояния граждан, снижению дифференциации населения по уровню доходов, сокращению бедности, в том числе путем развития пенсионной системы, социальной поддержки отдельных категорий граждан, совершенствования системы социального обслуживания;

принимают меры по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также по снижению риска их возникновения на территории Российской Федерации;

обеспечивают развитие информационной инфраструктуры, доступность информации по различным вопросам социально-политической, экономической и духовной жизни общества, равный доступ к государственным услугам на всей территории Российской Федерации, в том числе с использованием информационных и коммуникационных технологий;

совершенствуют систему контроля за использованием бюджетных ассигнований и механизм государственно-частного партнерства в целях повышения качества жизни граждан.

В разделе V. «Организационные, нормативные правовые и информационные основы реализации настоящей Стратегии» также отмечается, что государственная политика Российской Федерации в области национальной безопасности обеспечивается согласованными действиями

всех элементов системы обеспечения национальной безопасности при координирующей роли Совета Безопасности РФ. Реализация настоящей Стратегии обеспечивается за счет консолидации усилий и ресурсов органов государственной власти и институтов гражданского общества.

Контроль за ходом реализации настоящей Стратегии осуществляется в рамках ежегодного доклада Секретаря Совета Безопасности РФ Президенту РФ о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

В разделе VI. «Основные показатели состояния национальной безопасности» также отмечается, что одним из основных показателей оценки состояния национальной безопасности является, прежде всего, удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств.

Реализация настоящей Стратегии призвана способствовать развитию национальной экономики, улучшению качества жизни граждан, укреплению политической стабильности в обществе, обеспечению обороны страны, государственной и общественной безопасности, повышению конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным отметить, что обновленная Стратегия имеет ряд преимуществ перед утратившей силу Концепцией национальной безопасности Российской Федерации.

Во-первых, Стратегия впервые увязана с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и основана на неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны. Следует особо подчеркнуть, что в Законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ дается легальное определение понятия «государственное управление», которое трактуется как деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий именно в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, при этом вопросы обеспечения национальной безопасности упоминаются в тексте Закона 84 раза.

В Законе также прописано, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации – документ в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, который разрабатывается Советом Безопасности Российской Федерации совместно с други-

ми участниками стратегического планирования с учетом стратегического прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, не превышающий периода, на который разработан стратегический прогноз Российской Федерации, и корректируется каждые шесть лет.

Во-вторых, отличие состоит в формате документов. Концепция формулировала только направление деятельности государства в обеспечении национальной безопасности и уточняла порядок выявления угроз. Стратегия же в первую очередь определяет стратегические национальные приоритеты, формирует механизм реализации совместных усилий государства и общества и дает оценку результативности. Главным отличием Стратегии стало то, что в ней появились критерии, по которым определяется состояние национальной безопасности Российской Федерации.

В-третьих, в Стратегии определена цель политики России – это возвращение статуса мировой державы, повышение ее роли в формирующемся полицентричном мире, осуществление устойчивого развития страны, сохранение территориальной целостности и суверенитета.

В-четвертых, Концепция не учитывала все направления безопасности, идеологию государства, проработанность правовой базы, четкого распределения деятельности субъектов обеспечения безопасности, взаимосвязи жизненно важных интересов личности, общества и государства, анализа роли и места России в современном мире. Указанные аспекты придавали ей в большей степени декларативный характер и препятствовали эффективному решению задач обеспечения национальной безопасности.

В-пятых, особенностью Стратегии является ее выраженная социальная и социально-политическая направленность: национальная безопасность обеспечивается высоким уровнем социально-экономического развития России, а именно повышением качества жизни граждан, экономическим ростом, наукой, новыми технологиями, повышением качества образования, здравоохранения и культуры, сохранением экологии и развитием рационального природопользования.

В-шестых, применительно к рассматриваемой нами проблематике впервые Стратегия прописывает участие институтов гражданского общества, их место и роль в обеспечении национальной безопасности. По мнению авторов, именно в развитии негосударственной системы обеспечения безопасности видится тот резерв, которым располагает гражданское общество и который не в полной мере используется в обеспечении защищенности интересов личности, общества и государства в целом.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. (ч. 2), ст. 212.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

³ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. 1), ст. 3378.

⁴ При этом впервые в систему обеспечения национальной безопасности РФ вписаны институты гражданского общества (прим.автора).

⁵ ИГИЛ либо ДАИШ – запрещенная в РФ террористическая группировка (прим.автора).

