

МОСКОВСКИЙ ПСИХОЛОГО-СОЦИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

АДВОКАТСКОЕ БЮРО «МУСАЕВ И ПАРТНЕРЫ»

ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ ПРАВО

**Выпуск III (XXXV)
июль — сентябрь**

Издается с 2009 г.

**Москва
2017**

Зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций
Свидетельство ПИ № ФС77-33293 от 02 октября 2008 г.

*Журнал входит в перечень ведущих рецензируемых журналов и изданий, рекомендованных ВАК для публикации
основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук*

Главный редактор, председатель редакционного совета

Виктор Александрович Михайлов — доктор юридических наук, профессор, составитель, Заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры уголовного права, процесса и криминалистики ОАНО ВО «Московский психолого-социальный университет».

Заместитель главного редактора

Светлана Константиновна Бондырева — доктор психологических наук, профессор, Лауреат Государственной премии — Премии Правительства РФ, член редакционного совета, действительный член РАО, ректор ОАНО ВО «Московский психолого-социальный университет».

Редакционный совет:

Рамазан Гаджимурадovich Абдулатипов — доктор философских наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Лауреат Государственной премии — Премии Правительства РФ, Глава Республики Дагестан;

Светлана Константиновна Бондырева;

Борис Яковлевич Гаврилов — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры управления органами расследования преступлений ФГКОУ ВПО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

Клеандров Михаил Иванович — доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН, судья Конституционного Суда РФ, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ;

Александр Николаевич Кокотов — доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВПО «Уральский государственный юридический университет», Заслуженный юрист РФ;

Виктор Александрович Михайлов;

Вячеслав Александрович Михайлов — доктор исторических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой национальных и федеративных отношений ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»;

Алаудин Нажмудинович Мусаев — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права и процесса ФГБОУ ВО «Государственная классическая академия имени Майонида»;

Мурад Алаудинович Мусаев — доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой адвокатуры ФГБОУ ВО «Государственная классическая академия имени Майонида»; заместитель председателя редакционного совета;

Сергей Геннадьевич Ольков — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и процесса юридического факультета ЧОУ ВО «Казанский инновационный университет имени В. Г. Тимирязова»;

Эдуард Филиппович Побегайло — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, академик РАЕН, профессор кафедры «Уголовное право и процесс» НАЧОУ ВО «Современная гуманитарная академия»;

Лев Леонидович Попов — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РСФСР, Заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры административного права и процесса ФГОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина»;

Вениамин Евгеньевич Чиркин — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, главный научный сотрудник сектора сравнительного правоведения Института государства и права Российской академии наук;

Александр Юльевич Шумилов — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры оперативно-розыскной деятельности Института правоохранительной деятельности ГКОУ ВО «Российская таможенная академия».

Редакционная коллегия:

Светлана Константиновна Бондырева;

Анатолий Степанович Ловишиков — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры таможенного права юридического факультета ГКОУ ВО «Российская таможенная академия»;

Сергей Николаевич Максимов — доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета ОАНО ВО «Московский психолого-социальный университет»;

Нина Сергеевна Манова — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

Виктор Александрович Михайлов;

Дмитрий Константинович Нечевин — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры административного права и процесса ФГОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина»;

Юрий Викторович Францифоров — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

Индра Георгиевна Цопанова — кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета ГКОУ ВО «Российская таможенная академия»;

Илона Андреевна Цховребова — кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры управления органами расследования преступлений ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

Андрей Владимирович Шмонин — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры управления органами расследования преступлений ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

Юлианна Викторовна Михайлова — литературный редактор.

Учредитель: ОАНО ВО «Московский психолого-социальный университет»

ISSN 2073-8501

© Московский психолого-социальный университет», 2017

© Коллектив авторов

Содержание

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

<i>Ольков С. Г.</i> Установление истины в уголовном процессе (открытая лекция).....	5
<i>Гаврилов Д. Б.</i> Возвращение уголовного дела для производства дополнительного расследования и устранения препятствий его рассмотрения судом	28
<i>Мусаев М. А.</i> Понятие имущественного и морального вреда и методика расчетов их денежного возмещения.....	55
<i>Михайлов В. А., Иванов А. В.</i> Правовые основы организации и деятельности следственных частей органов внутренних дел (90-е годы XX в.)	65
<i>Михайлов В. А.</i> Иные меры процессуального принуждения в уголовном процессе Республики Таджикистан.....	107
<i>Иванов А. В.</i> Отдельные проблемы организации функционирования органов внутренних дел в контексте обеспечения национальной безопасности.....	125

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

<i>Быков Е. П.</i> К вопросу о типологии современного экстремизма	133
---	-----

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

<i>Землин А. И., Землина О. М., Максимов С. Н.</i> Актуальные вопросы правового обеспечения эффективности и законности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при осуществлении государственных закупок.....	143
<i>Землин А. И., Максимов С. Н., Сынков Н. В.</i> Актуальные вопросы правового регулирования общественного контроля за осуществлением государственных закупок.....	156
<i>Максимов С. Н.</i> Организационно-правовое регулирование в системе экономической безопасности.....	168
<i>Максимов С. Н.</i> Актуальные проблемы государственного управления в административном праве.....	177
<i>Костенников М. В., Марина М. П.</i> К вопросу о регулировании порядка взыскания административных штрафов за правонарушения в области дорожного движения (на примере Брянской области)	191

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Охотский Е. В.</i> Конституционный принцип социальности в правовой политике России и зарубежных государств	198
<i>Гаевская А. В.</i> Правовые основы местного самоуправления на территории Республики Крым	203
Сведения об авторах.....	210
Authors	212
Правила оформления статей.....	214

Table of contents

CRIMINAL PROCEDURE

<i>Ol'kov S. G.</i> Investigation of the truth in the criminal procedure (open lecture)	5
<i>Gavrilov D. B.</i> The criminal case return for the purpose of additional investigation and removal of obstacles to its consideration by the court.....	28
<i>Musaev M. A.</i> The concept of property and moral harm and the methodology for calculating their monetary compensation	55
<i>Mikhaylov V. A., Ivanov A. V.</i> The legal basis for the organization and activities of the investigative units of the law enforcement agency (90-ies of the twentieth century)	65
<i>Mikhaylov V. A.</i> Other measures of procedural coercion in the criminal process of the Republic of Tajikistan.....	107
<i>Ivanov A. V.</i> Separate problems of the functioning organization of law enforcement agency in the national security ensuring context	125

CRIMINAL LAW

<i>Bykov E. P.</i> On the typology of modern extremism	133
--	-----

ADMINISTRATIVE LAW

<i>Zemlin A. I., Zemlina O. M., Maximov S. N.</i> Actual issues of the legal support of efficiency and legality of spending of the Russian Federation budgetary system budgetary funds in the course of public procurement.....	143
<i>Zemlin A. I., Maximov S. N., Synkov N. V.</i> Actual issues of the legal regulation of public control over the implementation of public procurement.....	156
<i>Maximov S. N.</i> Organizational and legal regulation in the system of economic security.....	168
<i>Maximov S. N.</i> Actual problems of public control in the administrative law	177
<i>Kostennikov M. V., Marina M. P.</i> To the problem of regulating he procedure for collecting administrative fines for offenses in the field of road traffic (on Bryansk region example).....	191

CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

<i>Okhotsky E. V.</i> The constitutional principle of sociality in the legal policy of Russia and foreign countries	198
<i>Gaevskaya A. V.</i> Legal basis of local self-government in the territory of the Republic of Crimea	203
Authors	212
Articles registration rules	214

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

С. Г. Ольков

Установление истины в уголовном процессе (открытая лекция)

Открытая лекция прочитана профессором С. Г. Ольковым 2 марта 2016 года в Крымском филиале Российского государственного университета правосудия. В лекции формулируются и доказываются теоремы истинности и справедливости, даются понятия, классификация и анализ приговоров в уголовном судопроизводстве в свете функций защиты, обвинения и разрешения дела судом.

Ключевые слова: уголовный процесс, цели, задачи, функции, истина, справедливость, правосудие, виды приговоров: равновероятный, равновозможный, равновесный, биссектриальный, диагональный, многомерный.

План лекции

I. Основные термины

II. Предварительные рассуждения о справедливости и истинности, основанные на действующем уголовном и уголовно-процессуальном законе и здравом смысле

III. Теоремы истинности и справедливости. Проблемы установления справедливости в современной российской правовой системе

IV. Функции защиты, обвинения и разрешения дела. Равновозможный, равновесный и биссектриальный (диагональный) приговор

V. Многомерный приговор

I. Основные термины

Равновозможный приговор на плоскости или в многомерном оценочном пространстве уголовной ответственности — это одна из бесконечно возможных величин наказания (**число равновероятных равновозможных приговоров численно равно площади или объему прямоугольника (параллелепипеда), получаемого в пространстве уголовной ответственности по санкции данной части статьи УК РФ, предусматривающей уголовное наказание**), содержащая максимум неопределенности (предсказуемости, ясности в причинах вынесения). Приговор, который суд выносит исключительно по собственному усмотрению без явно выраженного учета мнения сторон — участников процесса.

На плоскости: $P(p_i) = \frac{1}{S}$, где $P(p_i)$ — вероятность вынесения i -го приговора, S — площадь приговоров по данной части статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, p_i — i -й приговор. В данном случае наказание рассматривается функцией одной агрегированной переменной X .

В пространстве: $P(p_i) = \frac{1}{V}$, где $P(p_i)$ — вероятность вынесения i -го приговора, V — объем пространства приговоров по данной части статьи Уголовного кодекса Российской Федерации. В данном случае наказание рассматривается функцией нескольких переменных.

Понятие «**равновозможность**» элементарных исходов в теории вероятностей является ключевым, но понимаемым из здравого смысла, поскольку строгого определения не имеет, подобно понятиям «точка», «множество», «прямая» и т. д. Рабочее определение состоит в том, что ни один элементарный исход из возможных не имеет преимуществ перед другими исходами. В чистом виде равновозможность проявляется в равномерном распределении, а, например, в Гауссовом распределении вероятностей не остается постоянным, а подчиняется правилу трех сигм. То есть судья может принять любое решение из допустимого множества, но с разной вероятностью, и вероятность решений, близких к центру тяжести распределения, существенно выше, чем удаленных от него и расположенных в хвостах.

Свойства

1. $\Pi = \{p_1, p_2, \dots, p_k\}$ — множество приговоров. На плоскости: $S = \{p_1, p_2, \dots, p_3\}$. В пространстве: $V = \{p_1, p_2, \dots, p_v\}$.

2. p_i — независимые элементарные исходы из множества S или V .

3. Обязательно наступает хотя бы один элементарный исход — то есть приговор должен быть вынесен: $P(\emptyset) = 0$.

4. Обязательно наступает только один элементарный исход — выносятся только один приговор — обвинительный или оправдательный, или принимается иное решение по делу.

5. $0 \leq P(p_i) \leq 1$.

Равновесный приговор на плоскости или в многомерном оценочном пространстве уголовной ответственности — это приговор, отличающийся от равновозможного большей степенью определенности, учитывающий функции обвинения и защиты по правилу среднего арифметического. Множество возможных равновесных приговоров зависит от функций обвинения и защиты, а численно равно длине линии функции разрешения дела судом.

Диагональный (биссекториальный) приговор — приговор с минимумом неопределенности, **в равной мере** учитывающий позиции сторон защиты и обвинения. Число возможных биссекториальных приговоров по данному делу равно длине биссектрисы (диагонали) прямоугольника (параллелепипеда), а конкретный приговор выносится после усреднения по правилу среднего арифметического позиций сторон защиты и обвинения по независимой (для плоскости) или независимым (для пространства) переменным, определяющим величину наказания. Определенность (предсказуемость) **неравновесного или равновозможного** приговора существенно ниже, нежели определенность приговора биссекториального: $P_z \ll B_z$, где P_z — определенность равновозможного (неравновесного) приговора, а B_z — определенность биссекториального приговора. Доказательство: поскольку

$\frac{B_z}{P_z} = \frac{c}{s} = \frac{c}{v}$, где c — длина диагонали, s — площадь приговоров, v — пространство приговоров, постольку определенность биссекториального (диагонального) приговора в $\frac{s}{c}$ или $\frac{v}{c}$ раз больше определенности равновозможного приговора.

Функция защиты — интегральная функция, выражающая позицию защиты о величине наказания подсудимому по данному уголовному делу при разных значениях независимых (независимой) переменных по данному уголовному делу. В максимуме численно равна области допустимых решений защиты — половине площади прямоугольника (на плоскости) или прямоугольного параллелепипеда в пространстве уголовной ответственности по санкции соответствующей части данной статьи УК РФ.

Функция обвинения — интегральная функция, выражающая позицию обвинения о величине наказания подсудимому по данному уголовному делу при разных значениях независимых (независимой) переменных по данному уголовному делу. В максимуме численно равна половине площади прямоугольника (на плоскости) или прямоугольного параллелепипеда в пространстве уголовной ответственности по санкции соответствующей части данной статьи УК РФ.

Функция разрешения дела судом при равновесном приговоре — интегральная функция, взятая как средняя от функций обвинения и защиты по данному уголовному делу.

Функция разрешения дела судом при биссекториальном приговоре — диагональ (биссектриса) прямоугольника (для плоскости) или диагональ прямоугольного параллелепипеда в пространстве уголовной ответственности.

II. Предварительные рассуждения о справедливости и истинности, основанные на действующем уголовном и уголовно-процессуальном законе и здравом смысле

Представленное исследование является **фундаментальным**, поскольку, **во-первых**, не имеет **временных, пространственных** и **отраслевых** (в части теоремы истинности) ограничений (первый критерий фундаментальности). То есть в равной мере может быть распространено на прошлое, настоящее и будущее; применимо на любой территории и в любой научной отрасли (в части теоремы истинности). Никто и ничто не мешает нам проверить любой приговор, вынесенный в прошлом, и точно оценить величину ошибки, допущенной судьей или судьями, измерить величину обвинительного или оправдательного уклона в этом приговоре. Не менее приятно и то, что данная теория применима к любому законодательству и любой судебной практике любого государства мира, что делает юриспруденцию в этой части аналогичной физике. Единственным, да и то сомнительным, отличием здесь будет лишь то, что мы изучаем юридические явления и процессы, а не процессы, традиционно называемые физическими. Но самое **главное** — исследование **вводит строгие и простые критерии истинности (теорема истинности) не**

только судебных, а вообще любых решений (ответов) по любым делам, задачам и вопросам. В этом смысле оно является универсальным — пригодным для всех отраслей знания. Те же физики или математики, биологи и химики, юристы или историки легко могут проверить крепость своих теорий, понятий и правил. В том числе и положения, развитые в настоящей работе, читатель может проверить на истинность, используя теорему истинности.

Во-вторых, исследование строится не на базе каких-либо предварительных допущений и гипотез, а на основе чистых законов мироздания (математических законов) и формальной логики двух фундаментальных принципов уголовного права и процесса — **принципа справедливости и принципа состязательности**, которые в представленной на суд читателя работе положены на ноты чистой математики, и мы слышим дивную музыку истинной юриспруденции.

В-третьих, для доказательства выводов данного исследования совершенно не нужны первичные эмпирические данные, столь необходимые для обоснования выводов прикладных физических, юридических и любых других исследований. Два числовых примера, приведенных в работе, — лишь средство упростить ее понимание, но не ключ к раскрытию сущности. Ключ — законы мироздания, в частности теоремы и леммы, математические методы познания окружающей действительности.

В-четвертых, данное исследование открывает широкое поле деятельности для проведения прикладных научных разработок. В частности, таких новых их направлений, как изучение качества судебных приговоров в системах судей, измерение величины обвинительного и оправдательного уклона в системах судей; исследование вероятностных законов распределения судебных приговоров и других судебных решений по различным категориям преступлений и преступников; выявление зависимости качества приговоров от конкретных правовых, организационных и других факторов; позволяет отыскивать оптимальные судебные решения, совершенствовать различные отрасли законодательства и практики его применения, выявлять и устранять пробелы в праве, разрешать коллизии, минимизировать нарушения закона и правонарушения, исследовать детерминанты судебной недостаточности и т. д. Вообще говоря, позволяет с высокой степенью точности объяснять и прогнозировать юридические явления и процессы, эффективно управлять ими, и творить новое.

В-пятых, работа самым очевидным образом ставит уголовно-правовую и уголовно-процессуальные отрасли знания в разряд точных наук.

Понятия «истина» и «справедливость» представляются вполне очевидными. Неслучайно они широко употребляются в различном контексте [10; 1; 6; 7; 2; 3]. Главное судебное решение — приговор, который согласно статье 297 УПК РФ должен быть законным, обоснованным и справедливым. Но в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 1996 года № 1 «О судебном приговоре» ключевой термин «справедливость»

употребляется лишь дважды, да и то вскользь. В пункте 12 Постановления сказано: «Суды не должны допускать фактов назначения виновным наказания, которое по своему размеру является явно несправедливым как вследствие мягкости, так и вследствие суровости», а в пункте 21 Постановления сказано: «Во всех случаях при определении размера компенсации вреда должны учитываться требования справедливости и соразмерности» [9].

В части 2 статьи 297 УПК РФ закреплено, что приговор признается законным, обоснованным и справедливым, если он постановлен в соответствии с требованиями настоящего Кодекса и основан на правильном применении уголовного закона [12]. То есть понятие справедливости не раскрывается, а идет отсылка к уголовному закону.

В статье 6 УК РФ, озаглавленной «Принцип справедливости», подчеркивается, во-первых, что наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, то есть соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного; во-вторых, что никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление [11].

Очевидно, что в статье 6 УК РФ не дается точного определения справедливости, но указывается на то, что наказание должно быть соразмерно, во-первых, содеянному (характеру и степени общественной опасности преступления); во-вторых, личности виновного; в-третьих, обстоятельствам совершения. Возникает лишь один вопрос: соразмерным насколько?

Когда мы стреляем в мишень, то говорим: самый точный выстрел — выстрел «в яблочко» или десятку, в самый центр мишени. Чем дальше от центра мишени отклоняется попадание, тем менее точен выстрел. Нечто подобное мы наблюдаем и в случае оценки справедливости приговора. При этом нас, как выясняется, интересует вовсе не попадание в центр мишени (точное попадание), а просто попадание в мишень. Плохо лишь тогда, когда мы в мишень вообще не попали, но однозначно хорошо, когда пуля вошла в мишень.

Из контекста совершенно очевидно, что справедливость и точность — тождественные понятия, а следовательно, справедливость — частный случай проявления истины. Истинность — это точность, в каком бы смысле мы ее ни употребляли.

III. Теоремы истинности и справедливости. Проблемы установления справедливости в современной российской правовой системе

По существу, уголовный процесс — это частный случай процесса познания, отличающийся от других видов познания, во-первых, по предмету — познание по уголовному делу; во-вторых, по особенностям использования средств познания — следственным и другим процессуальным действиям (осмотр места происшествия, обыск, допрос, эксперимент, экспертиза и т. д.). Как для ученого, так и для следователя, судьи, защитника важно в конце пути достичь истины, которая применительно к правовым

отношениям и называется справедливостью. То есть справедливость — это частный случай истины, а математическая функция справедливости в общем виде всегда: $y(x) = x$, где y — государственная оценка деяния субъекта правовых отношений, а x — величина деяния.

Теорема истинности

Истинность в n -мерной (число координатных осей: $n \rightarrow \infty$) декартовой системе координат — пространстве решения задачи D — есть точка (координата) d , лежащая на биссектрисе (диагонали) этого пространства, в которой сходятся координаты n субъективных решений (ответов): $\bar{d} = \frac{\sum_i^n d_i}{n} = d_i$ (среднее арифметическое равно любому конкретному значению $\bar{d} = d_i$, основанных на законах мироздания (главное свойство), и в которой разность координат (неопределенность, разброс мнений) равна нулю.

Доказательство

1. Возьмем простую декартову систему координат (далее — ДСК) на плоскости, где оси координат — ось абсцисс и ось ординат (шкалы отношений) представляют собой множества допустимых решений двух субъектов A и B . Очевидно, что ДСК — объективная плоскость (частный и простейший случай n -мерного пространства). Координатная ось — шкала отношений с фиксированным нулем и всеми возможными в природе числами, которые могут описать любую пространственную и временную сущность.

2. Зададим субъектам A и B любую объективную задачу D — задачу, которая имеет строгое и однозначное решение по установленным законам мироздания, например задачу: $x^2 = x + 1$.

3. Решая данную задачу D по правилам решения квадратных уравнений (законы мироздания), субъекты A и B получают один и тот же ответ, строго равный d , например, с точностью до трех знаков после запятой, равный золотому сечению 1,618.

4. Пересечение ответов субъектов A и B на плоскости строго выдаст координату на линии биссектрисы: d (1,618; 1,618). То есть $d \in f(x) = x$.

Проверим для нашего простейшего примера: $\bar{d} = \frac{\sum_i^n d_i}{n} = d_i = \frac{1,618 + 1,618}{2} = 1,618$. **То есть среднее арифметическое равно любому конкретному значению $\bar{d} = d_i$.**

5. Неопределенность в системе координат при решении данной задачи равна нулю, что означает невозможность второго ответа (разброс мнений равен нулю): $d_A - d_B = 0$.

6. Увеличивая размерность пространства — наращивая число субъектов, получаем n -мерное объективное¹ пространство (теоретически оно может

¹ Почему объективное пространство? Потому что в данном случае любая ось координат — это шкала отношений (абсолютная шкала) с фиксированным нулем и всеми возможными числами, равноудаленными друг от друга на единицу измерения.

стремиться к бесконечности: $n \rightarrow \infty$), в котором возможно лишь одно решение данной задачи, а следовательно, координата решений (ответов) есть точка пересечения, лежащая на биссектрисе этого пространства, где ответ каждого субъекта равен 1,618.

Если бы вместо правила золотого сечения мы взяли, например, вероятность выпадения орла или решки при бросании монеты, то получили бы аналогичный биссекториальный результат — пересечение субъективных решений в точке 0,5 на биссектрисе объективного пространства. То же самое можно проделать с таблицей умножения, константами и т. д. и т. п.

Истинность в одномерном пространстве — это точка верного (точного) ответа. В двумерном пространстве — это координата точного ответа двух субъектов, строго лежащая на биссектрисе двумерного пространства. В трехмерном пространстве и выше — та же точка верного ответа на биссектрисе.

Главным свойством истинности является решение задачи по законам мироздания. Если задача не решается по законам мироздания или какой-то субъект в системе допустит вычислительную ошибку, то будет иметь место отклонение от биссектрисы: $d_A - d_B \neq 0$. Например, один школьник (А), умножая шесть на три, получил 15, а второй (В), как и следовало, 18. Очевидно, что координата ляжет под биссектрису (ниже на три единицы). В системе оценок одним из участников допущена ошибка.

Отсюда очевидно, что **согласование мнений не является достаточным условием для достижения истины**, а рассогласование мнений еще не означает, что все участники спора не правы. Например, оба школьника, умножая шесть на три, могли получить ответ, равный 15. Их ответы, естественно, легли бы на биссектрису, но не в той точке, где следовало по закону мироздания.

Теорема справедливости

Справедливость — частный случай истинности.

Справедливость в пространстве юридической ответственности разрешения дела D есть точка (координата) d , лежащая на биссектрисе (диагонали) этого пространства, в которой сходятся координаты n субъективных решений (ответов), основанных на законах мироздания (главное свойство), действующем законодательстве, судебной практике, и в которой разность координат (неопределенность, разброс мнений) равна нулю.

Проблемы установления справедливости в современной российской правовой системе: отсутствие объективных шкал добра и зла; отсутствие объективных шкал наказаний и поощрений; неприменение законов мироздания при проведении судебной оценки деяний субъектов правовых отношений.

В сухом остатке (диагноз) — господство равновозможных судебных решений с максимумом неопределенности.

Что сделать, дабы обеспечить вынесение близких к справедливым судебным решениям?

Программа-минимум для уголовного судопроизводства: не меняя действующие УК РФ и УПК РФ, перейти к вынесению биссекториальных приговоров. Данная мера позволит существенно (кратно) снизить хаос при вынесении судебных приговоров. Разработать судебную практику согласования мнений судей на решении теоретических задач с выработкой итоговой позиции для практического использования при вынесении конкретных приговоров.

Программа-максимум для уголовного судопроизводства: разработать объективные шкалы добра и зла, включив их практическое применение через законодательство (переработка Уголовного, Уголовно-процессуального, Уголовно-исполнительного кодексов РФ). Разработать объективные шкалы поощрений и наказаний (переработка УК РФ, УПК РФ, УИК РФ). Использование строгих математических алгоритмов (законов мироздания) при вынесении судебных решений.

IV. Функции защиты, обвинения и разрешения дела.

Равнозначный, равновесный и биссекториальный (диагональный) приговор

В уголовно-процессуальном законодательстве Российской империи, СССР и современной России никогда не ставилась цель **достижения равновесного, а тем паче биссекториального приговора**. В статье 297 ныне действующего УПК РФ провозглашается цель вынесения «законного, обоснованного и справедливого приговора». В теории советского уголовного процесса фигурировало понятие **объективной истины**, «висящей» где-то между так называемыми относительной и абсолютной истинами, что в определенной мере соответствовало требованиям статьи 2 УПК РСФСР о быстром и полном раскрытии преступлений, установлении и привлечении к уголовной ответственности всех виновных и непривлечении к таковой невиновных.

Вообще говоря, требование справедливости — это требование истинности, хотя в действующем УПК РФ в части 2 статьи 297 УПК РФ по этому поводу высказано туманное суждение. **Если говорить о судебной практике и уголовно-процессуальном законодательстве Российской империи, СССР и современной России, то на вооружении стоял и стоит так называемый равнозначный приговор, который чрезвычайно далек не то что от справедливого, но даже от равновесного приговора, предельным и лучшим случаем которого выступает биссекториальный приговор**. В равнозначных приговорах содержится максимум неопределенности (хаоса), а в биссекториальных — ее минимум, что соответствует теореме определенности биссекториальности и второй лемме — лемме неопределенности равновесного приговора.

Из логики действующего уголовно-процессуального закона следует, что истину должен искать суд, поскольку на него возложено вынесение итогового решения — приговора, который должен быть, согласно статье 297 УПК РФ, справедливым. К остальным участникам процесса требование достиже-

ния справедливости де-юре не предъявляется. Более того, в статье 15 УПК РФ законодатель провозгласил принцип состязательности сторон и указал, что функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо. То есть де-факто главные «игроки» — участники уголовного судопроизводства — поделены на три группы: 1) сторона защиты; 2) сторона обвинения; 3) суд. При этом в соответствии с частью 3 статьи 15 УПК РФ суд не является органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или стороне защиты. Суд создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав.

Таким образом, в российском уголовном судопроизводстве появляются три вида функций: 1) защиты; 2) обвинения; 3) разрешения дела.

Выразим данные юридические (уголовно-процессуальные) функции в алгебраическом виде: 1) функция защиты: $Y_1 = f(X)$; 2) функция обвинения: $Y_2 = q(X)$; 3) функция разрешения дела судом: $Y_3 = s(X)$, где первый индексный номер зависимой переменной соответствует защите, второй — обвинению, а третий — разрешению дела судом; Y — величина наказания, например в месяцах лишения свободы; X — количество общественной опасности, содержащейся в оцениваемом деянии и личности, его совершившей, в баллах; f — параметры функции защиты; q — параметры функции обвинения; s — параметры функции разрешения дела судом.

Очевидно, что согласно действующему уголовному и уголовно-процессуальному законодательству параметры трех перечисленных функций в типичном случае должны связывать общественную опасность деяния и личности, его совершившей (область определения функции), с конкретной величиной уголовного наказания, установленной на отрезках санкций (значения функции), установленных Особенной частью УК РФ. В сути параметры — это скорость, связывающая переменные X и Y модели на плоскости уголовной ответственности (свободный член как параметр особого интереса в данном исследовании не представляет, поскольку просто показывает величину Y при X , равном нулю, и характеризует разницу вариации (коэффициенты вариации) по переменным в линейных моделях).

Плоскость уголовной ответственности представим в первом квадранте декартовой системы координат. Откуда $x \geq 0$; $y \geq 0$. Действительно, отрицательные значения переменных — общественной опасности и величины наказания — в данном случае не имеют смысла. Значения параметров функций защиты, обвинения и разрешения дела также должны быть положительными — иметь положительный наклон, поскольку с ростом общественной опасности деяния и личности, его совершившей, стороны и суд должны соглашаться на повышение величины наказания **в соответствии с общей функцией справедливости**, заданной для данного вида преступления и категории преступника (всегда имеет строго положительный наклон, например

линейного (без ускорения), или нелинейного (с ускорением вида). То есть по определению: $q > 0, f > 0; s > 0$, и мы имеем строго положительные функции защиты, обвинения и разрешения дела. Также очевидно, что $f < q$, поскольку сторона защиты по определению не может требовать наказания большего, чем сторона обвинения, хотя какие-то курьезные исключения из этого правила, вероятно, возможны. Как будет показано далее, для достижения равновесного приговора: $f < s$ и $s < q$.

Легко понять, что величина конкретного наказания подсудимого судом по закону будет определяться конкретным значением функции разрешения дела судом при установленном уровне общественной опасности личности и совершенного ей преступного деяния с учетом параметров функций сторон защиты и обвинения, например определяться как среднее арифметическое параметров функций обвинения и защиты: $\frac{q+f}{2} = s$. Тогда, согласовав величину x (характер и степень общественной опасности деяния и категорию преступника) в согласии с исследованными в судебном следствии доказательствами, судье будет достаточно подставить это значение в уравнение: $Y_3 = s(X)$, получив приговор, который уместно назвать равновесным, учитывающим мнение сторон защиты и обвинения по правилу среднего арифметического параметров функций защиты и обвинения в уголовном судопроизводстве.

Такой приговор суда вполне реалистичен и разумен лишь для случаев, когда мнения сторон защиты и обвинения в полной мере совпадают по величине переменной X ($x_1 = x_2$). То есть стороны не оспаривают величину общественной опасности, содержащейся в преступном деянии и категорию преступника. В итоге вдоль вертикальной оси (ординат) над конкретным значением переменной x по абсциссе получаются две координаты функций защиты и обвинения ($x; y_1$) и ($x; y_2$), суммы которых судья делит на два: $\frac{x_1 + x_1}{2} = x_1; \frac{y_1 + y_2}{2} = y_s$, получая равновесный приговор в виде конкретной величины уголовного наказания, равной y_s .

Почему делим на два? Потому что, согласно части 4 статьи 15 УПК РФ, стороны обвинения и защиты равноправны перед судом, и по математическим правилам простое среднее арифметическое находится именно таким образом.

Очевидно, что стороны защиты и обвинения могут расходиться в оценках величины общественной опасности, содержащейся в оцениваемом преступном деянии, а также в оценке категории общественной опасности личности, совершившей данное деяние (категории преступника). То есть в данном случае будет иметься **двойной сдвиг** в позициях сторон защиты и обвинения **как по вертикали, так и по горизонтали**. Функция судьбы в подобной ситуации опять-таки должна ориентироваться на среднее значение. Сначала судье следует усреднить позиции защиты и обвинения по независимой переменной: $\frac{x_q + x_f}{2} = x_s$, а далее сделать то же самое по зависимой переменной при значении

независимой переменной, равному равновесному значению x_s , или просто подставив x_s в функцию равновесного приговора, получив равновесный приговор.

В соответствии с первой и второй леммами определенности и неопределенности равновесного приговора, доказанными далее, любой равновесный приговор, отличный от биссекториального, во-первых, нарушает принцип состязательности, а следовательно, и справедливости; во-вторых, в соответствии со второй леммой — леммой неопределенности равновесного приговора — содержит в себе предельную степень неопределенности.

Важно отметить, что в равновесном приговоре мнение суда, сторон защиты и обвинения согласовываются с мнением законодателя, и нам не остается ничего другого, как смириться с принятым решением, улучшить которое (оптимизировать) можно лишь в биссекториальном приговоре как частном случае приговора равновесного. Но если выбирать между равновозможным приговором и любым равновесным, то равновесный всегда является более определенным и предсказуемым, менее хаотичным, что соответствует первой лемме — лемме определенности равновесного приговора.

Для получения биссекториального приговора сторонам нужно лишь согласовать величину общественной опасности деяния и личности, его совершившей, то есть значение переменной по абсциссе (X), а наказание (Y) будет определяться автоматически по биссекториальной функции ($Y = X$) для данного вида преступлений.

Лемма определенности равновесного приговора (первая лемма). Поскольку длина диагонали квадрата или прямоугольника всегда больше длины любой **линейной** функции, проходящей в этом квадрате (прямоугольнике) и не совпадающей с линией диагонали, **постольку определенность любой равновесной функции** (отличной от диагональной) на большую или меньшую величину, которую мы всегда можем точно измерить по простым геометрическим правилам, **превышает определенность диагональной функции**. Проще говоря, в квадрате или прямоугольнике уголовной ответственности линия биссектрисы длиннее любой другой прямой линии, кроме линии антибиссектрисы, которая равна длине биссектрисы по модулю, но противоположна ей по знаку. Разделив длину линии биссектрисы на площадь квадрата (прямоугольника) уголовной ответственности и разделив длину прямой любой равновесной функции, отличной от биссекториальной, на ту же площадь судебных приговоров, получим небольшую и точно измеримую разность в пользу равновесного приговора. То есть определенность равновесного приговора будет немного больше (неопределенность меньше), чем биссекториального приговора.

Доказательство. Возьмем в первом квадранте ДСК на плоскости квадрат с вершинами $OABC$. Пусть $OA = y$, $OC = x$; O — начало координат; линия биссектрисы OB . Очевидно, что любая прямая над и под биссектрисой, проведенная с тангенсом угла наклона, не равным единице по модулю, и пересекающая квадрат (прямоугольник) в двух граничных точках, например прямая

OH , пересекающая квадрат в точках O и H (пусть H пересекает отрезок AB), или LG , пересекающая квадрат в точках L (на отрезке OA) и G (на отрезке BC), по длине будут короче линии биссектрисы, проведенной строго под углом 45 градусов. Откуда $\frac{OB}{S} > \frac{OH}{S}$; $\frac{OB}{S} > \frac{LG}{S}$, где S — площадь приговоров, откуда очевидно, что определенность биссектриального приговора в этом смысле меньше определенности приговора, равновесного, что и требовалось доказать.

Заметим, что если функция равновесного приговора нелинейная, то определенность равновесного приговора может быть как выше, так и ниже диагональной определенности.

Лемма неопределенности равновесного приговора (вторая лемма).

Определенность биссектриального приговора всегда выше определенности любого равновесного приговора, даже основанного на линейной функции, по тому главному основанию, что **длина биссектрисы всегда известна**, а **длину линии равновесного приговора** или приговоров по линейным или нелинейным функциям защиты и обвинения **мы не знаем до того момента t_0 , пока стороны и суд с ними не определятся**. То есть число таких функций есть бесконечное множество — и определенность приговора здесь равна бесконечно малой величине $\frac{1}{\infty} = 0$, а неопределенность соответственно $1 - \frac{1}{\infty} = 1$.

Возникает вопрос, а не противоречит ли первая лемма второй. Дадим на него отрицательный ответ: не противоречит. Речь в первой и второй леммах идет, конечно, об одних и тех же приговорах — равновесных, но в разном временном континууме. В первом случае — функции защиты, обвинения и разрешения дела судом уже определены, а во втором — не определены, и мы не знаем, какие функции выберут стороны и суд. В то же время параметры биссектриальной функции нам всегда известны и ее неопределенность в смысле знания параметров равна нулю. То есть мы всегда знаем, что тангенс угла наклона биссектриальной (диагональной) функции равен единице, а свободный член равен нулю. Единственное, что мы здесь не знаем до вынесения биссектриального приговора, какая точка биссектрисы будет выбрана судом с точным учетом позиций сторон защиты и обвинения. Только в этом смысле и можно измерять неопределенность приговора (здесь она не равна нулю) при вынесении его по биссектриальному правилу.

Нетрудно понять, что определенность (предсказуемость) **неравновесного или равновозможного** (обратите внимание — равновозможного, а не равновесного) приговора существенно ниже, нежели определенность приговора биссектриального: $P_z \ll B_z$, где P_z — определенность равновозможного (неравновесного) приговора, а B_z — определенность биссектриального приговора.

Доказательство теоремы определенности биссектриальности:

поскольку, $\frac{B_z}{P_z} = \frac{c}{s} = \frac{c}{v}$, где c — длина диагонали, s — площадь приговоров,

v — пространство приговоров, постольку определенность биссекториального (диагонального) приговора в $\frac{s}{c}$ или $\frac{v}{c}$ раз больше определенности равновозможного приговора.

То есть величина определенности биссекториального приговора многократно выше определенности равновозможного приговора и равновесного приговора (по второй лемме — лемме неопределенности равновесного приговора), но ниже по первой лемме — лемме определенности равновесного приговора. Уровень хаоса многократно падает, и предсказуемость растет.

Отметим, что биссекториальный приговор — частный случай равновесного приговора, о котором мы можем говорить конкретно, выполняя точные расчеты. Все иные бесконечно возможные равновесные приговоры (обратите внимание: не равновозможные, а равновесные) будут хуже, чем биссекториальные, но лучше, чем равновозможный, что соответствуем леммам определенности и неопределенности равновесного приговора. Это легко доказать. Если на плоскости уголовной ответственности распределить массу всех возможных приговоров, то в пределе при **непрерывном** характере этой массы мы получим так называемую нулевую массу (при дискретном характере приговора этого не происходит, и мы имеем дело с какой-то пусть ничтожной, но не нулевой массой). Если нулевую массу разделить на бесконечное число возможных приговоров, то мы получим нулевую определенность, и соответственно, абсолютно достоверную (равную единице) неопределенность. То есть при равновозможном приговоре в пределе получим полную неопределенность. В равновесном приговоре такая неопределенность согласно второй лемме существует только до момента введения сторонами функций, после чего согласно первой лемме неопределенность резко снимается, а определенность, соответственно, растет и превышает (пусть и несущественно) определенность биссекториального приговора (естественно, только на стадии выбора решения из множества возможных — расположенных на линии функции разрешения дела судом). К счастью, равновесные приговоры на самом деле имеют только теоретическую ценность, в то время как биссекториальные имеют как теоретическую ценность, так и единственный практический смысл, ибо необходимым, но еще не достаточным, условием вынесения справедливого приговора является его биссекториальность, поскольку в противном случае будет нарушен принцип состязательности сторон. То есть справедливый приговор — всегда биссекториальный. Если точка приговора не легла на биссектрису, то приговор обязательно носит либо обвинительный, либо оправдательный характер в зависимости от того, в какую сторону от биссектрисы отклонилось попадание. Если точка приговора легла выше биссектрисы, то уклон суда в деле обвинительный, а если ниже, то оправдательный. Величину такого отклонения легко измерить с абсолютной точностью, хоть до десяти знаков после запятой.

Сразу оговоримся, что биссекториальная справедливость может быть заменена какой-то другой функцией в ходе реформы уголовного и уголов-

но-процессуального законодательства, например логарифмической, экспоненциальной или линейной с тангенсом угла наклона, не равным единице, но в этом случае изначально будет нарушено равенство сторон защиты и обвинения, поскольку, во-первых, прямоугольный треугольник **под** биссектрисой ($\triangle OBA$) — область решений стороны защиты (здесь примем $OA = x$) и, во-вторых, **над** биссектрисой ($\triangle OBD$) — (здесь примем $OD = y$) область решений стороны обвинения (с общей стороной OB — биссектриса) не будут равны: $\triangle OBA \neq \triangle OBD$, поскольку общая сторона согнется (при нелинейной функции) или сдвинется в сторону защиты или обвинения, увеличивая площадь одного треугольника и уменьшая на ту же величину площадь другого, что противоречит части 4 статьи 15 УПК РФ — стороны обвинения и защиты равноправны перед судом, то есть при потере биссектрисы прямо нарушается принцип состязательности сторон в уголовном судопроизводстве.

Очевидно, что множество биссекториальных уголовно-процессуальных решений лежит на линии биссектрисы OB , а область допустимых решений ограничена сторонами квадрата $G = \triangle OBA + \triangle OBD$.

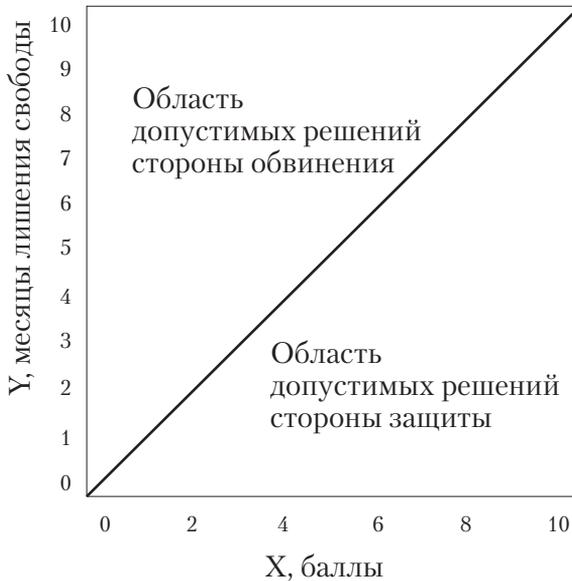


Рис. 1. Области допустимых решений сторон обвинения и защиты, разделенные линией биссектрисы

Разберем конкретный пример вынесения равновесного и биссекториального приговора с использованием действующих УК РФ и УПК РФ. Пусть субъект А совершил разбойное нападение, квалифицированное следователем по части 1 статьи 162 УК РФ, которая гласит: «Разбой, т. е. нападение в целях хищения чужого имущества, совершенное с применением насилия, опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия, наказывается принудительными работами на срок до пяти лет либо

лишением свободы на срок до восьми лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет или без такового».

Предположим, что субъект данного преступления не относится к категории рецидивистов в смысле статьи 18 УК РФ и преступление совершил единолично (вне группы). По части 1 статьи 162 УК РФ наказание в виде лишения свободы может быть назначено сроком от нуля до восьми лет, или в месяцах — от нуля до 96 месяцев.

В соответствии с наказанием в виде лишения свободы от нуля до 96 месяцев, приняв «цену» преступления в месяцах лишения свободы за основу определения величины общественной опасности (1 балл = 1 месяц), содержащейся в содеянном, стороны защиты и обвинения согласно второй лемме могут выбрать **произвольные** функции уголовного наказания в области определения от нуля до 96. Пусть стороны защиты и обвинения согласовали величину общественной опасности на уровне двадцати шести. По линейной биссекториальной функции справедливости наказание в таком случае должно равняться 26 месяцам, и суд может вынести приговор, содержащий наказание подсудимому в виде 26 месяцев лишения свободы. Это будет биссекториальный приговор. Равновесный приговор для данного примера согласно первой лемме будет зависеть еще и от того, какие функции наказания выбрали стороны защиты и обвинения. Например, сторона защиты взяла функцию: $y_1 = 0,5x$; сторона обвинения: $y_2 = 2x$. Тогда функция равновесного приговора примет строго определенный вид: $y_3 = \frac{(q + f)}{2} x = \frac{2 + 0,5}{2} x = 1,25 x$.

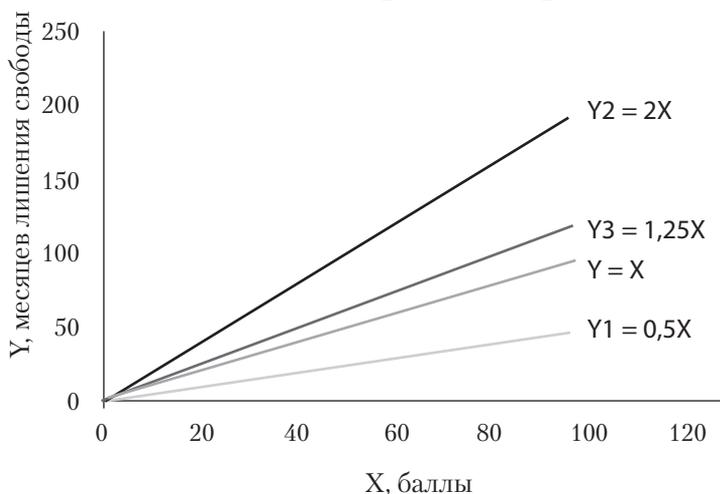


Рис. 2. Функции защиты, обвинения, равновесного и биссекториального приговоров по уголовному делу о разбойном нападении

Из рисунка 2 наглядно видно, что функции биссекториального и равновесного приговоров не совпадают. В точном выражении между функциями

биссектриального и равновесного приговоров из нашего примера существует разница: $1 - 1,25 = -0,25$ месяце/баллов. То есть биссектриальный приговор получится мягче равновесного на 0,25 месяце/баллов при любом уровне общественной опасности содеянного (X).

Поскольку стороны согласовали величину X на уровне 26 баллов, имеем величину наказания по функции защиты 13 месяцев лишения свободы, по функции обвинения — 52 месяца лишения свободы, по функции равновесного приговора — 32,5 месяца лишения свободы и по биссектриальной функции — 26 месяцев лишения свободы. На данном уровне общественной опасности ($X = 26$) получим разницу в уголовном наказании между равновесной и биссектриальной функциями: $32,5 - 26 = 6,5$ месяцев лишения свободы.

Предположим теперь, что стороны защиты и обвинения по уголовному делу по обвинению A в разбойном нападении по части 1 статьи 162 УК РФ не согласовали мнения о величине общественной опасности деяния и личности, его совершившей: $x_1 \neq x_2$. Например, сторона защиты обосновывает величину 20 баллов, а обвинение — 40. Тогда по правилу вынесения равновесного приговора имеем: $\frac{x_1 + x_2}{2} = \frac{20 + 40}{2} = 30$ баллов. Полученное число подставляем в четыре имеющиеся в нашем распоряжении функции и имеем: 1) сторона защиты просит величину уголовного наказания для подсудимого, равную 15 месяцам лишения свободы; 2) сторона обвинения настаивает на 60 месяцах; 3) суд назначает наказание либо по равновесному приговору в виде 37,5 месяцев лишения свободы; 4) либо по биссектриальному — в виде 30 месяцев лишения свободы.

Вернемся теперь к равновозможному приговору на конкретном числовом примере — обвинению гражданина A в разбойном нападении по части 1 статьи 162 УК РФ. Область допустимых решений (равновозможных приговоров) в данном случае определяется квадратом $G = 96 \cdot 96 = 9216$ решений (приговоров). То есть суд теоретически может принять одно (любое) решение из 9216 возможных. Если бы эти решения были равновозможными (не было никаких ограничений на этот счет), то вероятность вынесения приговора, устанавливающего, скажем, 30 месяцев лишения свободы, была равна: $p_{30} = \frac{1}{9216} = 0,000108$, или 0,0108 %, равно как и любого другого наказания, скажем 5 или 50 месяцев лишения свободы, и предсказать решение суда было бы практически невозможно. То есть мы имеем дело с распределенной единичной массой дискретных величин (долей от целого), сумма которых равна единице.

$$p(x, y) = \begin{cases} \frac{1}{a} \cdot \frac{1}{b} = \frac{1}{a \cdot b}, & \text{если } (x, y) \in S \\ 0, & \text{если } (x, y) \notin S \end{cases}$$

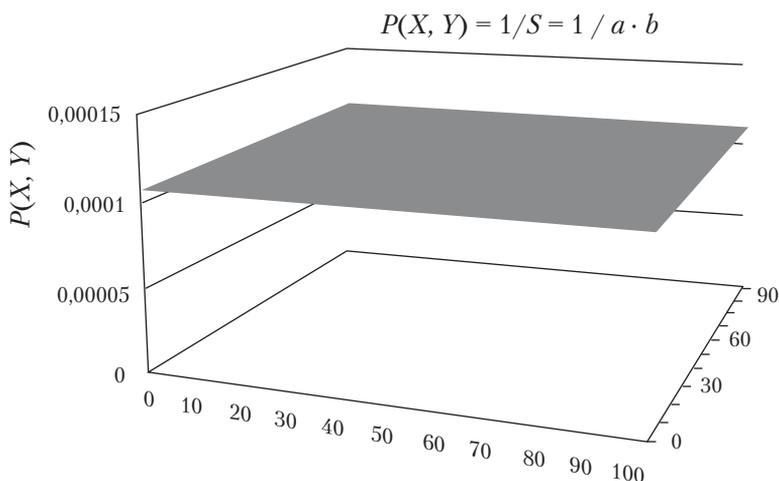


Рис. 3. График плотности вероятности вынесения i -го приговора по части 1 статьи 162 УК РФ (разбой) (в данном примере: $a = b = 96$)

Распределение вероятностей вынесения приговора по существу есть распределение единичной массы над площадью уголовной ответственности: $S = \{(x, y) \in R^2 : 0 \leq x \leq a, 0 \leq y \leq b\}$, где $R^2 = R_x \times R_y$ — декартово произведение двух экземпляров множеств действительных чисел (координаты (x, y) на плоскости). Значения первой компоненты X принадлежат множеству R_x , а значения второй компоненты Y принадлежат множеству R_y . Откуда двумерная случайная величина $S(X, Y)$ — это отображение множества элементарных исходов Ω или Π в декартово произведение $R^2 = R_x \times R_y$. Величина общественной опасности деяния и личности, его совершившей, случайная величина X — это измеримое отображение множества элементарных исходов Ω во множество действительных чисел R , или кратко: $X(\omega) : \Omega \rightarrow R_x$, где $\omega_i = \pi_i$ — элементарный исход. В нашем случае элементарный исход — это значение величины общественной опасности личности и совершенного ей деяния. Аналогично описываем и случайную величину Y — величину наказания как измеримое отображение множества элементарных исходов Ω во множество действительных чисел R , или кратко: $Y(\omega) : \Omega \rightarrow R_y$.

Случайные величины X и Y мы можем рассматривать как величины дискретного или непрерывного типа в зависимости от единиц измерения, в которых они представлены. Например, время или деньги — величины непрерывного типа, но если брать время или деньги исключительно в виде целых чисел, то можно рассматривать их и как величины дискретного типа. Работая с вероятностными распределениями дискретных случайных величин, мы находим суммы, а в случае с непрерывными — проводим операцию интегрирования.

Нетрудно заметить, что понятия функции и случайной величины имеют общий смысл. Функция — это правило (f), по которому каждому элементу множества X ставится в соответствие один элемент множества Y , не исклю-

чая, что разным элементам множества X могут соответствовать два и более одинаковых элементов множества Y . То есть $f: X \rightarrow Y$, а говоря о случайной величине, мы также имеем в виду правило, согласно которому $X(\omega): \Omega \rightarrow R$. И функция, и распределение вероятностей случайной величины задаются параметрами, то есть строгими правилами.

В согласии с принципом состязательности сторон, закрепленном в статье 15 УПК РФ, и леммой определенности равновесного приговора количество возможных равновесных приговоров будет определяться длиной линии равновесного приговора. В нашем примере: $y_3 = \frac{(q+f)}{2}x = \frac{2+0,5}{2}x = 1,25x$.

Поскольку тангенс угла наклона функции равновесного приговора больше единицы, постольку определенность равновесного приговора немного выше, чем определенность биссекториального приговора, что строго соответствует первой лемме. Эту разность любой желающий может точно вычислить, поделив длину линии равновесного приговора на площадь приговоров, и сравнить полученное значение с частным от деления длины биссектрисы на ту же площадь. Мы этих вычислений делать не будем, поскольку они не имеют смысла, ибо приговор должен выноситься строго по биссекториальному принципу, а иначе будет нарушен фундаментальный принцип уголовного процесса — равенство сторон защиты и обвинения (сущность принципа состязательности в уголовном процессе).

В случае вынесения биссекториального приговора имеем: $\frac{c}{s} = \frac{\sqrt{96^2 + 96^2}}{9216} = \frac{136}{9216} = 0,015$. То есть неопределенность приговора упала (предсказуемость возросла) в 68 раз ($\frac{s}{c} = \frac{9216}{136} = 68$) по сравнению с определенностью равновозможного приговора.

В соответствии с леммой определенности равновесного приговора, когда функции обвинения и защиты определены, число возможных приговоров будет определяться длиной линии функции равновесного приговора (средней от функций защиты и обвинения), а не размером площади под графиком функции равновесного приговора. На это следует обратить внимание, чтобы не допустить ошибку, которую легко обнаружить, используя теорему истинности. Если мы возьмем интеграл или вычислим сумму (в случае с дискретными данными) от функции равновесного приговора и поделим полученный результат на площадь приговоров, то лишь несущественно снизим уровень неопределенности. Напротив, если мы будем действовать правильно (по законам мироздания), то в согласии с первой леммой получим колоссальный рост определенности, поскольку очевидно, что суд будет делать выбор не из всех точек подынтегрального множества равновесной функции, а только из множества точек, лежащих на его верхней границе, собственно на самой линии функции равновесных приговоров. Даже если функция равновесного приговора будет нелинейной, то уровень неопределенности возрастет лишь незначительно по сравнению с линейной функцией.

Обозначим теперь функцию биссектрисы как y_1 , а обратную ей как y_2 . Очевидно, что функция $y_1 = a + bx = x$, где $a = 0$ (свободный член равен нулю), $b = 1$; функция $y_2 = c + kx$, где свободный член: $c = y_{max} = OA$, $k = -1$. Центр тяжести возможных судебных приговоров по данной части соответствующей статьи УК РФ ляжет строго в точке пересечения прямой и обратной биссектрисы: $y_1 = y_2$. Обозначим точку пересечения указанных функций как Z : $y_1 = y_2 = Z$. Эту точку мы также могли найти как координату пересечения средних значений (констант) по переменным X и Y или решая уравнение: $y_2 - y_1 = 0$. К точке Z будут тяготеть конкретные приговоры, и тогда мы приходим к концепции «нормальных» приговоров, то есть приговоров, распределенных по закону Гаусса. Плотность вероятности распределения системы двух случайных величин X и Y на плоскости xOy подчиняется Гауссову закону, если задается формулой:

$$f(x, y) = \frac{1}{2\pi\sigma_x\sigma_y\sqrt{1-r^2}} \cdot e^{-\frac{1}{2(1-r^2)} \left[\frac{(x-m_x)^2}{\sigma_x^2} - \frac{2r(x-m_x)(y-m_y)}{\sigma_x\sigma_y} + \frac{(y-m_y)^2}{\sigma_y^2} \right]}$$

где имеется пять параметров: m_x — математическое ожидание величины x , m_y — математическое ожидание величины y , σ_x — среднее квадратическое отклонение величины x , σ_y — среднее квадратическое отклонение величины y , r — коэффициент корреляции между величинами x и y .

На практике в ходе прикладных исследований легко проверить, подчиняется ли Гауссову эмпирическое распределение судебных приговоров в том или ином пространственно-временном континууме.

После рассечения квадрата (прямоугольника) функциями y_1 и y_2 получим квадрат или прямоугольник, поделенный на 4 части, каждая из которых численно равна $\frac{1}{4}$ его площади. Если далее наложить на площадь квадрата (прямоугольника) перпендикулярные (ортогональные) прямые, проходящие через центр тяжести судебных приговоров по данной части статьи УК РФ, то получим 8 областей возможных судебных приговоров, каждая из которых имеет свои особые характеристики, полезные, например, для анализа обвинительного и оправдательного уклона в системе судей. Численно каждая такая часть равна $\frac{1}{8}$ площади квадрата (прямоугольника) уголовной ответственности по данной части статьи УК РФ.

Как показала вышеизложенная теория, оптимальным будет биссектральный приговор, в котором строго выдерживается принцип равенства сторон защиты и обвинения, закрепленный частью 4 статьи 15 УПК РФ.

V. Многомерный приговор

При рассмотрении приговора (величины наказания) на плоскости мы агрегировали факторы, определяющие величину наказания, в одну переменную, что было весьма удобно для наглядного представления функций обвинения, защиты и разрешения дела судом. В ДСК на плоскости мы можем получить квадрат (все стороны равны) или прямоугольник (равны по две стороны), площади которых определяют число допустимых судебных ре-

шений, а площади прямоугольных треугольников, полученных в результате рассечения квадрата или прямоугольника диагональю (биссектрисой), определяют число допустимых решений сторон защиты и обвинения. Число возможных биссекториальных приговоров определяется длиной биссектрисы, которую находим по теореме Пифагора: $c = \sqrt{a^2 + b^2}$, где c — длина гипотенузы, a и b — длины катетов.

Квадрат допустимых (равновозможных) судебных решений получается лишь в том случае, когда переменные модели приведены в идентичных величинах, например месяцы лишения свободы, установленные для данной статьи УК РФ, — цены наказания, мы прямо переводим в баллы общественной опасности деяния и личности, его совершившей. Если же эталонные значения (единицы измерения) по координатным осям определяются в неравных соотношениях, то на плоскости уголовной ответственности появляются прямоугольники, длина сторон которых зависит от соотношения эталонных величин наказаний и преступлений по координатным осям.

В случае с квадратом равновозможных судебных приговоров число таких приговоров определяется по формуле: $S = a^2 = \frac{d^2}{2}$, где S — площадь квадрата, a — длина стороны квадрата, d — длина диагонали. В случае с прямоугольником число равновозможных приговоров определяется по формуле $S = ab$, где a и b — стороны, $a \neq b$. Соответственно, число допустимых решений сторон защиты и обвинения определяется по формуле $S = \frac{1}{2}ab$ для квадрата $S = \frac{1}{2}a^2$.

Пусть имеется квадрат равновозможных судебных приговоров с вершинами $OABC$ с диагональю OB . В этом случае стороны равны: $OA = AB = BC = OC$, где $OC = x$; $OA = y$. Очевидно, что только в этом случае деления шкал по осям ДСК равны. Если принять $OA = 1$, то и $OC = 1$, поскольку $OA = OC$.

Если $OA < OC$ при $OA = 1$, то $OC > 1$. Это значит, что балл общественной опасности весит больше, чем единица измерения наказания. Напротив, если $OA > OC$ при $OA = 1$, то $OC < 1$. Это значит, что балл весит меньше, чем единица измерения наказания. Используя правило золотого сечения, можно измерить разницу весов единиц измерения по осям координат. Если $OA \neq OC$, то перед нами прямоугольник, частью которого, естественно, является квадрат. Тогда, приняв меньшую сторону прямоугольника за единицу, а большую — за x , можно получить пропорцию: $\frac{x}{1} = \frac{1}{x-1}$. Используя основное свойство пропорций — произведение крайних членов пропорции равно произведению ее средних членов, — получим квадратное уравнение: $x^2 = x + 1$, а это приведенное квадратное уравнение: $x^2 - x - 1 = 0$, то есть уравнение вида: $x^2 + px + q = 0$, которое решается по упрощенной формуле (по теореме Виета)

для корней приведенного квадратного уравнения: $x_{1,2} = -\frac{p}{2} \pm \sqrt{\left(\frac{p}{2}\right)^2 - q}$ или

с помощью дискриминанта: $x = \frac{-b \pm \sqrt{b^2 - 4ac}}{2a}$. В итоге получим величину золотого сечения: $x = \frac{1 + \sqrt{5}}{2} = 1,618$.

Отсюда, какой бы ни была длина стороны квадрата, чтобы найти большую сторону прямоугольника, нам нужно просто умножить длину этой стороны на число 1,618. Зная длины сторон прямоугольника равновозможных приговоров, находим число таких равновозможных приговоров, как площадь прямоугольника, а разделив их совокупное число на два, автоматически получаем числа равновозможных решений соответственно сторон защиты и обвинения по данному уголовному делу, которые они могут предложить суду в соответствии с принципом состязательности, закрепленным в статье 15 УПК РФ.

От плоскости уголовной ответственности перейдем последовательно сначала к трехмерному пространству, выделив наряду с общественной опасностью деяния общественную опасность личности, его совершившей. В итоге получим приговор в трехмерном пространстве, к которому в полной мере относятся все свойства, характерные для двумерного пространства уголовной ответственности, рассмотренные ранее.

Число равновозможных приговоров, естественно, вырастет, поскольку от площади мы перейдем к объему в трехмерном пространстве. Начнем с куба — прямоугольного параллелепипеда, все грани которого — квадраты. Число равновозможных приговоров в данном случае определяется по формуле объема: $V = a^3$, где a — ребро куба. Если ребра не равны, то имеем дело с прямоугольным параллелепипедом, объем которого определяется по формуле $V = abc = Sh$, где a, b, c — ребра, S — площадь основания, h — высота.

Поскольку диагональ прямоугольного параллелепипеда связана с его ребрами соотношением $d^2 = a^2 + b^2 + c^2$, число диагональных приговоров будет определяться по формуле $d = \sqrt{a^2 + b^2 + c^2}$.

Аналогичные рассуждения применимы и к n -мерному пространству, в частности, четырех- и пятимерному. Для пятимерного пространства уголовной ответственности число равновозможных приговоров определим по формуле $V_5 = abc kl$ либо, в частном случае, $V_5 = a^5$. Число диагональных решений определим по формуле $d = \sqrt{a^2 + b^2 + c^2 + k^2 + l^2}$.

Очевидно, что площади и объемы — это интегральные величины. Для двумерного пространства, измеряя площадь, как число равновозможных приговоров, имеем удвоенный определенный интеграл от биссекториальной функции на отрезке оси абсцисс: $2 \int_a^b y dx$, где a, b — нижний и верхний пределы интегрирования, y — диагональ (биссекториальная функция). По существу, это площадь под графиком биссекториальной функции, отражающая число возможных решений стороны защиты. Умножив полученное число на два, получим общее число решений, одно из которых теоретически может

выбрать суд в качестве величины наказания подсудимому. При увеличении числа независимых переменных мы просто переходим к кратным или многократным интегралам, взятым от $n > 1$ переменных, однако в данном случае достаточно просто вычислять площади и объемы неискаженных фигур — фигур прямоугольного типа.

Отягчающие и смягчающие наказание обстоятельства удобно агрегировать в единую переменную в виде дроби, где в числителе стоит величина отягчающих наказание обстоятельств (x_3), а в знаменателе — смягчающих (x_4), тогда имеем единую переменную: $\frac{x_3}{x_4}$. Если допустить максимальное

увеличение или уменьшение наказания за счет отягчающих и (или) смягчающих обстоятельств до 20 %, то можно принять их значения в пределах: $1,2 \geq x_3 \geq 1$; $1,2 \geq x_4 \geq 1$. Например, если приговор равен трем годам лишения свободы без учета смягчающих и отягчающих наказание обстоятельств, а отягчающие обстоятельства равны 1,2 при отсутствии смягчающих обстоятельств, то наказание составит $3 \cdot 1,2 = 3,6$ года лишения свободы. Наоборот, если отягчающих обстоятельств нет, а смягчающие максимальны, получим соотношение

$\frac{x_3}{x_4} = \frac{1}{1,2} = 0,833$. Тогда наказание составит $3 \cdot 0,833 = 2,5$ года лишения свободы. Если отягчающие обстоятельства равны 1,08, а смягчающие 1,15, то

имеем: $\frac{x_3}{x_4} = \frac{1,08}{1,15} = 0,939$. Наказание составит $3 \cdot 0,939 = 2,8$ года лишения свободы.

В многомерном пространстве уголовной ответственности задача суда состоит в согласовании позиций сторон защиты и обвинения не по одной независимой переменной, как было бы в двумерном пространстве — на плоскости уголовной ответственности, а по всем независимым переменным.

Числовой пример. Пусть подсудимый обвиняется по части 1 статьи 163 УК РФ (вымогательство), которая, кроме прочего, предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до 4 лет. То есть с пределами интегрирования от нуля до четырех лет лишения свободы, если баллы мы примем соразмерными единицам измерения наказания (хотя это не обязательно, поскольку допустимы и другие соотношения эталонных единиц переменных). Остальные виды наказания, возможные по данной части статьи 163 УК РФ, пока в учет принимать не будем, хотя работа по ним осуществляется точно по такому же принципу.

Очевидно, что число равновозможных приговоров здесь будет зависеть от степени детализации времени лишения свободы. Если взять за основу квадрат на плоскости уголовной ответственности, когда 1 балл равен 1 году, то число равновозможных приговоров составит 16 штук. Если то же самое проделать с месяцами, то сторона квадрата будет равна 48, а число равновозможных приговоров увеличится до 2304. Если повысить точность наказания до суток, приняв год равным 365 суткам, то получим $(365 \cdot 4)^2 = 2131600$ равновозможных приговоров (если единицу разделить на это число, то получим меру неопре-

деленности: $1/2131600 = 4,691 \cdot 10^{-7}$). Если один балл по оси абсцисс не будет равен единице наказания по ординате, то вместо квадрата появится соответствующий прямоугольник. Но в данном примере будем работать с квадратом.

Область допустимых решений сторон защиты и обвинения будет равняться половине площади квадрата. Если за основу будет принято исчисление в годах, то защита и обвинение теоретически смогут принять по 8 решений, а суд будет интересоваться только их позиция по значению агрегированной независимой переменной x , поскольку итоговое решение суда будет биссекториальным, или, что то же самое, диагональным. Позиции сторон защиты и обвинения по величине общественной опасности деяния, личности, его совершившей, отягчающим и смягчающим наказанием обстоятельствам суд просто усреднит, поделив сумму значений сторон по величине x на два. Например, если сторона защиты согласится на один балл, а сторона обвинения — на три балла, то суд примет значение x равным двум баллам и вынесет биссекториальный приговор, равный двум годам лишения свободы.

Число возможных диагональных приговоров для нашего примера будет определяться по формуле $c = \sqrt{a^2 + b^2} = \sqrt{4^2 + 4^2} = 5,656 \approx 6$.

В трехмерном пространстве уголовной ответственности суду придется усреднять позиции сторон по значениям x_1 и x_2 , но по тому же простому принципу, вычисляя средние арифметические позиций сторон обвинения и защиты. Число равновозможных приговоров будет определяться по формуле $V = abc$. Если $a = 4$, $b = 2$, $c = 4$, где a — величина общественной опасности деяния, b — величина общественной опасности личности, c — величина наказания, то число равновозможных приговоров по части 1 статьи 163 УК РФ составит: $V = abc = 4 \cdot 2 \cdot 4 = 32$. Соответственно по 16 в областях допустимых решений сторон защиты и обвинения, а число диагональных решений определим по формуле $d = \sqrt{a^2 + b^2 + c^2} = \sqrt{4^2 + 2^2 + 4^2} = 6$.

Усреднив позиции сторон защиты и обвинения по независимым переменным, суд получит единственный приговор из шести возможных в данном примере; помножив его на коэффициент обстоятельств, отягчающих и смягчающих наказание, получим окончательную величину уголовного наказания в годах лишения свободы.

The open lecture was given by Professor S. G. Ol'kov on March 2, 2016 in the Crimean branch of the Russian State University of Justice. The lecture formulated and proved the truthfulness and fairness theorems of sentences, gave the concepts, classification and analysis of sentences in the criminal proceedings in the light of the functions of defense, prosecution and court resolution.

Keywords: criminal procedure, purposes, tasks, functions, truth, justice, justice, types of sentences: equiprobable, equally possible, equilibrium, bisecting, diagonal, multidimensional.

Список литературы

1. Кобликов А. С. Судебный приговор : монография / А. С. Кобликов. — М. : Юридическая литература, 1966.
2. Михайлов В. А. Постановление приговора / В. А. Михайлов // Курс уголовного судопроизводства : учебник / под ред. В. А. Михайлова. В 3 т. Т. 2: Досудебное и судебное

производство. — М. : Изд-во Московского психолого-социального ин-та ; Воронеж : НПО «МОДЭК», 2006. — С. 614–657.

3. *Михайлов В. А.* Цели, задачи и функции уголовного судопроизводства / В. А. Михайлов // Конституционно-правовые основы уголовного судопроизводства : монография. — М. : Изд-во Российской таможенной академии, 2010. — С. 91–137.

4. *Ольков С. Г.* Измерение приговоров на основе исследования математических функций уголовного наказания (на примере США) / С. Г. Ольков // Актуальные проблемы экономики и права. — 2014. — № 3 (31). — С. 186–196.

5. *Ольков С. Г.* Математическое обоснование законов единства и борьбы противоположностей, обвинения, защиты и равновесного приговора в уголовном судопроизводстве / С. Г. Ольков // Публичное и частное право. — 2015. — Вып. IV (XXVIII). — С. 107–121.

6. *Ольков С. Г.* Приговор по уравнению с учетом обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание / С. Г. Ольков // Библиотека криминалиста. — 2015. — № 1 (18). — С. 365–376.

7. *Ольков С. Г.* Справедливость уголовного наказания: от талиона к экспоненциону / С. Г. Ольков // Библиотека уголовного права и криминологии. — 2016. — № 2 (14).

8. *Ольков С. Г.* Юридическая ответственность: общая математическая модель и математика многомерных морально-правовых оценочных пространств / С. Г. Ольков // Научный вестник Тюменского юридического института МВД Российской Федерации. — 2003. — № 2.

9. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 1 «О судебном приговоре» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 1996. — № 7 (ред. от 16.04.2013).

10. *Строгович М. С.* Судебный приговор / М. С. Строгович // Курс советского уголовного процесса. Т. II: Порядок производства по уголовным делам по советскому уголовно-процессуальному праву. — М. : Наука, 1970. — С. 323–358.

11. Уголовный кодекс Российской Федерации. — М. : Эксмо, 2016.

12. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. — М. : Омега-Л, 2016.

13. URL: <http://www.uscc.gov> (дата обращения: 15.05.2014).

Д. Б. Гаврилов

Возвращение уголовного дела для производства дополнительного расследования и устранения препятствий его рассмотрения судом

Автором излагаются основные положения диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.09 — уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность.

Ключевые слова: уголовно-процессуальное законодательство, теоретические и правовые основы, возвращение уголовного дела, дополнительное расследование, устранение препятствий, рассмотрение судом уголовного дела.

Актуальность темы исследования. Несмотря на принимаемые российским государством меры по укреплению законности и правопорядка, значительные нарушения прав личности продолжают иметь место в уголовном судопроизводстве, публичный характер которого создает основания для допускаемого Конституцией Российской Федерации ограничения прав и свобод участников уголовного процесса и где достаточно интенсивно применяются различные меры уголовно-процессуального принуждения, связанные с ограничением свободы и личной неприкосновенности граждан, привлечением их к уголовной ответственности и осуждением за совершенные преступления.

В 1995–2001 годах ежегодно суды возвращали для дополнительного расследования от 45 до 56 тысяч уголовных дел [9], более половины из числа которых направлялись в органы предварительного расследования по истечении 3–6 месяцев после начала по ним судебного разбирательства, а в отдельных случаях — через полтора — два года. По ним ежегодно заключались под стражу до 20 тысяч человек¹. Тем самым нормы УПК РСФСР 1960 года, регламентирующие возвращение судом уголовного дела для дополнительного расследования, ограничивали принципы уголовного судопроизводства о доступе каждого к правосудию и разумных сроках его осуществления, гарантированные соответственно Конституцией Российской Федерации и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод [6, ст. 46 ч. 1; 5, ст. 6].

В принятом в 2001 году УПК Российской Федерации вместо возвращения судом уголовного дела для дополнительного расследования предусмотрено возвращение судом уголовного дела прокурору для устранения допущаемых органами предварительного расследования ошибок и нарушений закона, препятствующих рассмотрению уголовного дела в суде общей юрисдикции по первой инстанции. Внесенными в 2007 году в УПК РФ изменениями и дополнениями право возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования наряду с прокурором было предоставлено и руководителю следственного органа.

Научное исследование проблемы возвращения уголовного дела прокурором, руководителем следственного органа для производства дополнительного следствия (дознания) и возвращения уголовного дела прокурору для устранения препятствий его судебного рассмотрения важно не только в аспекте обеспечения конституционных прав и свобод каждого на доступ к правосудию, публичное и справедливое разбирательство уголовного дела в разумный срок, но и в методологическом плане для дальнейшего развития науки уголовного процесса и уголовно-процессуального законодательства, равно как для теоретической разработки научно обоснованных рекомендаций по укреплению законности в практике возвращения уголовных дел для дополнительного расследования или устранения препятствий их рассмотрения судом. Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности исследования, что и послужило основанием для избрания автором диссертации данной темы.

Степень научной разработанности темы исследования. Актуальность, сложность и многоплановость проблемы возвращения уголовного дела для дополнительного расследования подробно исследовалась учеными-

¹ Возвращение судами для дополнительного расследования уголовных дел по обвинению российских граждан Калашникова В. Е. и Худоерова Д. Г. явилось основной причиной почти пятилетнего срока производства по этим делам предварительного следствия и судебного разбирательства, в течение которых они содержались под стражей. Данные обстоятельства позволили Европейскому Суду по правам человека сделать обоснованное заключение о том, что по каждому из данных уголовных дел было нарушено право соответственно Калашникова В. Е. и Худоерова Д. Г. на справедливое и публичное разбирательство их дела в разумный срок, гарантированное п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [16; 17; 2].

процессуалистами. Существенный вклад в ее разработку внесли М. С. Строгович, В. П. Божьев, А. Д. Бойков, Б. А. Викторов, В. И. Власов, Л. А. Воскобитова, В. В. Воскресенский, И. М. Гальперин, И. Ф. Демидов, Н. В. Жогин, О. И. Зенкин, В. В. Зыкин, С. П. Ефимичев, П. С. Ефимичев, С. В. Ескина, А. С. Каретников, Н. Н. Ковтун, П. Е. Кондратов, Ю. В. Корневский, Э. Ф. Куцова, В. З. Лукашевич, В. А. Михайлов, Г. Н. Омеляненко, И. Л. Петрухин, А. А. Петуховский, М. Н. Переверзев, В. И. Руднев, А. Б. Соловьев, А. С. Степанянц, М. Е. Токарева, Д. П. Филатов, А. Г. Халиулин, Г. П. Химичева, В. В. Шимановский, Р. Х. Якупов и другие, а также практические работники: Е. М. Видельской, В. П. Дегтярева, В. В. Демидова, А. П. Короткова, Т. Л. Оксюка, П. Серкова и др.

Принципиальные изменения в полномочия суда по возвращению уголовного дела для производства дополнительного расследования внесены Законом Российской Федерации от 16 июля 1993 года № 5451-1, которым УПК РСФСР (1960) был дополнен разделом «Производство в суде при- сяжных» [4].

Согласно части 4 статьи 433 УПК РСФСР (в редакции указанного Закона) этой формой судебного разбирательства были ограничены полномочия суда по возвращению по собственной инициативе уголовного дела для производства дополнительного расследования.

До конца 90-х годов XX века ученые-процессуалисты В. А. Михайлов, С. В. Ескина, А. С. Каретников, В. П. Кашепов, А. А. Петуховский, А. В. Паюк, Т. К. Рябинина, Г. П. Химичева, Р. Х. Якупов и большинство иных ученых и практических работников связывали возвращение судом уголовного дела для дополнительного расследования с повышением качества производства по уголовному делу на всех стадиях уголовного процесса, с законностью и обоснованностью принимаемых по уголовному делу решений. Хотя уже и тогда существовала точка зрения о необходимости исключения из УПК РСФСР процедур судебного доследования (В. Крыгин, М. Пастухов, Г. Резник, Ю. Щадин и др.).

20 апреля 1999 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес постановление, которым было ограничено право суда по собственной инициативе принимать решение о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования [11]. В этом же году данная позиция Конституционного Суда РФ была поддержана Пленумом Верховного Суда Российской Федерации [14] и Следственным комитетом при МВД России [10]. Были опубликованы предложения о нецелесообразности сохранения в новом УПК процедур судебного доследования в том виде, как они регулировались УПК РСФСР (1960) (Л. Б. Алексеева, С. Е. Вицин, Б. Я. Гаврилов, П. А. Lupинская, Л. Н. Масленникова, И. Л. Петрухин, Г. М. Резник, В. И. Руднев и др.). Например, прокурор Тульской области А. В. Седухин в своей кандидатской диссертации утверждал, что возвращение судом уголовного дела на стадию предвари-

тельного расследования для доследования важно как для выяснения значимых для разрешения уголовного дела обстоятельств, так и для восстановления нарушенных прав лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства [18, с. 9; 21, с. 31; 7, с. 24; 15; 20, с. 64]. Данные предложения были реализованы законодателем в правовых нормах УПК Российской Федерации, принятого в 2001 году. Согласно данным правовым нормам вместо возвращения судом уголовного дела для дополнительного расследования введены процедуры возвращения судом (судьей) уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения в судебном разбирательстве (п. 2 ч. 1 ст. 236 и ст. 237 УПК РФ).

Однако по прошествии нескольких лет Л. Л. Грищенко, И. В. Жеребятников, В. В. Зыкин, С. П. Ефимичев, П. С. Ефимичев, А. П. Коротков, О. Кузнецова, В. Крамаренко, Т. Л. Оксюк, А. А. Петуховский, Г. В. Софронов, М. Е. Токарева, Ю. В. Францифоров и ряд других правоведов и практических работников стали активно отстаивать точку зрения о восстановлении в УПК РФ в полном объеме института возвращения судом уголовного дела для дополнительного расследования.

Иное мнение А. С. Александрова, В. А. Азарова, Т. Н. Баевой, А. М. Баранова, С. Д. Белова, Е. М. Видельской, Б. Я. Гаврилова, А. В. Горяинова, Е. В. Ежовой, И. Л. Петрухина, В. М. Корнукова, В. И. Руднева, С. И. Сотскова, С. Супруна и ряда других правоведов и практических работников заключается в совершенствовании рекомендаций судам и прокурорам по реализации положений статей 37 и 237 УПК РФ о возвращении судом прокурору уголовного дела для устранения препятствий его рассмотрения в судебном разбирательстве, а также о необходимости регулирования Уголовно-процессуальным кодексом РФ оснований возвращения прокурором уголовного дела для производства дополнительного расследования. Диссертант полностью разделяет последнюю точку зрения, подробно обосновывая в диссертации свою позицию по данной проблеме.

Объектом исследования в диссертации являются урегулированные правом общественные отношения, складывающиеся в ходе правоприменительной деятельности суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, дознавателя в связи с возвращением уголовного дела для дополнительного расследования или для устранения препятствий его рассмотрения судом.

Предметом исследования выступают вопросы правовой регламентации возвращения уголовного дела прокурором, руководителем следственного органа для производства дополнительного расследования или возвращения судом уголовного дела прокурору для устранения препятствий к его рассмотрению в судебном разбирательстве и правоприменительная практика.

Цели диссертационного исследования

1. Комплексное исследование теоретических, правовых и научно-практических проблем возвращения уголовного дела прокурором, руководителем

следственного органа для производства дополнительного расследования или прокурору — для устранения препятствий рассмотрения уголовного дела в судебном разбирательстве.

2. Научно-теоретическая разработка с учетом отечественного и зарубежного опыта основных подходов к модернизации процессуальных норм, регламентирующих возвращение уголовного дела для производства дополнительного расследования или для устранения препятствий его рассмотрения судом.

Задачи диссертационного исследования. Достижение указанных целей обусловило необходимость решения диссертантом следующих взаимосвязанных научно-теоретических и научно-практических задач:

- а) разработка с учетом отечественного и зарубежного опыта научно-теоретических положений о сущности, понятии, целях, задачах и правовых основаниях возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования или возвращения уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом;
- б) выявление пробелов в законодательном регулировании возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования или для устранения препятствий его рассмотрения судом;
- в) разработка (с учетом современных требований к защите прав и законных интересов личности в условиях значительного роста преступности) научно-практических рекомендаций законодателю по модернизации правовых процедур возвращения уголовного дела прокурором, руководителем следственного органа для производства дополнительного расследования и судьей (судом) — прокурору для устранения препятствий к его рассмотрению в судебном разбирательстве;
- г) научно-теоретическое обоснование необходимости уточнения законодателем полномочий прокурора по возвращению уголовного дела для производства дополнительного расследования и полномочий судьи (суда) — по возвращению уголовного дела прокурору;
- д) выявление наиболее распространенных ошибок и нарушений законодательства в практике возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования или для устранения препятствий его рассмотрения в суде; разработка научно обоснованных рекомендаций по установлению, устранению и предупреждению указанных ошибок и нарушений законодательства в уголовно-процессуальной практике органов предварительного расследования, руководителей следственных органов, прокуроров и судей.

Методологическую основу диссертационного исследования составили положения материалистической философии, основанные на диалектическом воззрении на порядок и условия общественного развития, взаимосвязанности и взаимообусловленности социальных процессов. При разработке темы диссертации использованы философские знания, определяющие основные

требования к научным теориям, концептуальные положения, содержащиеся в научных трудах ведущих отечественных правоведов, посвященных проблемам правового регулирования дополнительного расследования или устранения препятствий к рассмотрению уголовного дела в суде. Использовались доступные современной юридической науке методы научного познания: историко-правовой, формально-логический, системный, сравнительно-правовой, статистический, социологический, логико-юридический, а также анкетирование, метод экспертных оценок и др.

Нормативную базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации и иное отечественное и зарубежное уголовно-процессуальное законодательство, иные федеральные законы. В процессе разработки диссертационной темы использовались постановления и определения Конституционного Суда РФ, постановления Пленумов Верховного Суда РСФСР и Верховного Суда РФ, а также постановления Европейского Суда по правам человека, имеющие непосредственное отношение к исследуемым проблемам.

Научная новизна диссертации заключается в том, что с позиций Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права, нового УПК РФ, постановлений и определений Конституционного Суда РФ, Пленума Верховного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, а также отечественного и зарубежного опыта автором диссертации:

- разработаны комплексно, детально и во многом по-новому научно-теоретические положения о сущности, понятии, целях, задачах и правовых основаниях возвращения уголовного дела прокурором, руководителем следственного органа для производства дополнительного расследования или его возвращения судом прокурору для устранения препятствий рассмотрения уголовного дела судом;
- выявлены пробелы в законодательном регулировании возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования и возвращения уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом;
- осуществлено научно-теоретическое обоснование необходимости уточнения законодателем оснований возвращения прокурором и руководителем следственного органа уголовного дела для производства дополнительного расследования и оснований возвращения уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом, обоснована необходимость их дополнения;
- в целях повышения гарантий защиты от преступных посягательств прав и законных интересов личности, общества и государства, а также в целях создания эффективного механизма доступа каждого к правосудию и гарантирования разумных сроков его производства разработаны науч-

но-практические рекомендации законодателю по модернизации процессуальных норм, регламентирующих возвращение уголовного дела для производства дополнительного расследования, а также по возвращению уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом;

- выявлены наиболее распространенные ошибки и нарушения законодательства в практике возвращения уголовных дел для производства дополнительного расследования или устранения препятствий их рассмотрения в суде и на этой основе разработаны научно обоснованные рекомендации по установлению, устранению и предупреждению указанных ошибок и нарушений законодательства в уголовно-процессуальной практике органов предварительного расследования, прокуроров и судей (судов).

Основные положения, выносимые на защиту

1. Обоснование диссертантом необходимости совершенствования процессуального механизма возвращения уголовного дела прокурором, руководителем следственного органа для производства дополнительного расследования или прокурору — для устранения препятствий его рассмотрения судом, что должно определяться потребностями практики их реализации в деятельности органов предварительного расследования и суда и гарантировать надлежащим образом соблюдение прав, свобод и законных интересов участников уголовного процесса.

2. Авторское определение вновь введенного в УПК Российской Федерации понятия о возвращении уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом и уточнение, с учетом положений современного законодательства, понятия о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования, как совокупности норм уголовно-процессуального закона, регулирующих правоотношения:

- а) возникающие с момента принятия прокурором или руководителем следственного органа решения о возвращении уголовного дела для дополнения предварительного следствия, дознания или судьей (судом) — о возвращении уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом;
- б) обязывающие следователя, дознавателя выполнить дополнительные следственные или иные процессуальные действия для восполнения неполноты предварительного расследования, устранения допущенных по уголовному делу существенных и иных нарушений уголовно-процессуального законодательства или обязывающие прокурора как лично, так и через следователя (дознателя) устранить возникшие по уголовному делу обстоятельства, препятствующие рассмотрению уголовного дела в суде;
- в) заканчивающиеся направлением следователем, дознавателем уголовного дела прокурору, руководителю следственного органа для приня-

тия ими (в пределах их компетенции) процессуального решения либо заканчивающиеся повторным направлением прокурором уголовного дела в суд.

3. Авторская концепция совершенствования законодательного регулирования возвращения уголовного дела прокурором, руководителем следственного органа для производства дополнительного расследования или возвращения судом уголовного дела прокурору для устранения препятствия к его рассмотрению, включающая:

3.1. Предложения диссертанта по совершенствованию законодателем процедур дополнительного расследования, предусматривающие дополнение УПК РФ:

- статьей 37.1, регламентирующей основания возвращения прокурором уголовного дела следователю, дознавателю для производства дополнительного расследования;
- пунктом 11 части 1 статьи 39, предусматривающим, что возвращение уголовного дела руководителем следственного органа для производства дополнительного расследования осуществляется по основаниям, аналогичным возвращению уголовного дела прокурором;
- части первой статьи 226 пунктом 2.1, предоставляющим начальнику органа дознания право обжаловать вышестоящему прокурору решение прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания;
- части второй статьи 37 пунктом 15.1, предусматривающим процедуру направления прокурором уголовного дела следователю, дознавателю для устранения выявленных судом нарушений закона, препятствующих его судебному разбирательству, и установление для этого процессуального срока;
- статьи 5 пунктом 31.1, определяющим понятие «вышестоящий прокурор» в связи с предоставлением следователю права обжаловать постановление прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия.

3.2. Обоснование диссертантом необходимости совершенствования законодателем правового механизма возвращения уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом, включающее в себя предложения диссертанта:

- об исключении из пункта 3 части 1 статьи 237 УПК РФ слов «или обвинительного акта», поскольку производство по применению принудительных мер медицинского характера осуществляется по материалам исключительно предварительного следствия (ч. 1 ст. 434 УПК) и, соответственно, не предусматривает расследование уголовного дела в форме дознания;
- об увеличении (в зависимости от того, содержится ли подсудимый под стражей или нет) предусмотренного частью 2 статьи 237 УПК РФ

процессуального срока, что позволит прокурору, следователю, дознавателю выполнить необходимые следственные действия и принять соответствующие процессуальные решения по устранению выявленных судом нарушений закона, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом;

— об исключении из УПК РФ части 4 статьи 237 как признанной Постановлением Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 года № 18-П не соответствующей Конституции РФ [12];

— об изменении редакции части 5 статьи 237 УПК РФ, устанавливающей фактический запрет на признание в качестве доказательств результатов следственных действий, проведенных после возвращения судом уголовного дела прокурору, изложив ее в следующей редакции:

«Доказательства, полученные при производстве процессуальных действий в соответствии с требованиями настоящего Кодекса, признаются допустимыми»;

— о дополнении УПК РФ статьей 253.1 «Возвращение уголовного дела из судебного заседания», изложив ее в следующей редакции:

«1. Если во время судебного разбирательства будут установлены обстоятельства, указанные в статье 237 настоящего Кодекса, то суд возвращает уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом.

2. При поступлении уголовного дела в суд после устранения препятствий к его рассмотрению вопрос о назначении судебного заседания разрешается в общем порядке».

3.3. Предложения диссертанта о дополнении части 1 статьи 237 УПК РФ пунктом 6, изложив его в следующей редакции: *«6) при производстве предварительного следствия или дознания допущены существенные (фундаментальные) нарушения закона, не устранимые в судебном производстве, которые повлияли или могли повлиять на постановление законного, обоснованного и справедливого приговора».*

Данное предложение направлено на разрешение правовой коллизии между положениями части 1 статьи 237 УПК РФ, не предусматривающей возвращение судом уголовного дела прокурору для перепредъявления обвинения на более тяжкое, и Постановлением Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 года № 6-П, допускающим такую возможность в случае, когда органами предварительного расследования допущены существенные (фундаментальные) нарушения закона [13].

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования представляют значимость для дальнейшего развития науки уголовного процесса, расширяя научные представления:

— о современных сущности, понятии, целях, задачах и правовых формах применения обновленных законодателем процедур возвращения уго-

ловного дела для производства дополнительного расследования и вновь введенной законодателем процедуры возвращения уголовного дела для устранения препятствий его рассмотрения судом;

- правовой характеристике оснований и процессуального порядка применения указанных институтов уголовно-процессуального права.

В теоретическом и практическом плане значимы результаты диссертационного исследования:

- о пробелах в законодательном регулировании оснований и процессуального порядка возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования или устранения препятствий его рассмотрения судом и путях их модернизации в целях повышения уровня процессуальных гарантий защиты от преступных посягательств прав и законных интересов личности, общества и государства, а также создания эффективного механизма доступа каждого к правосудию и гарантирования разумных сроков его производства;
- необходимости уточнения законодателем полномочий прокурора, руководителя следственного органа и судьи по возвращению уголовного дела соответственно для производства дополнительного расследования или устранения препятствий его рассмотрения судом;
- необходимости уточнения законодателем в УПК РФ процессуального порядка обжалования следователем вышестоящему прокурору решения прокурора о возвращении уголовного дела для дополнительного расследования и закрепления в УПК РФ процедуры обжалования начальником органа дознания решения прокурора о возвращении уголовного дела для дополнительного расследования;
- наиболее распространенных ошибках и нарушениях законодательства в практике возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования или устранения препятствий его рассмотрения судом и оптимальных средствах по установлению, устранению и предупреждению указанных ошибок и нарушений в ходе уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования, прокуроров и судей (судов).

Обоснованность и достоверность диссертационных результатов обусловлены выбором и использованием научной методологии исследования. С этой целью изучен широкий круг источников теоретической и нормативно-правовой базы исследуемой диссертантом проблемы с учетом их познавательных возможностей применительно к нынешнему состоянию теории уголовно-процессуального права и практики правоприменения и возможностям их совершенствования.

Теоретические положения и выводы диссертации согласуются с репрезентативными материалами эмпирического исследования, а также материалами анкетирования следователей по вопросам, связанным с пониманием и применением ими норм УПК РФ, регламентирующих возвращение уголов-

ного дела для производства дополнительного расследования или для устранения препятствий его рассмотрения судом.

Эмпирическая база исследования. В аспекте темы диссертации автором:

- исследованы и использованы официальные статистические данные об уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования и судов за 1995–2007 годы;
- исследованы и использованы статистические и конкретные сведения, содержащиеся в ведомственных нормативных правовых актах Генеральной прокуратуры России и МВД России, а также в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ, в постановлениях Пленумов Верховного Суда РСФСР и Верховного Суда РФ, а также в постановлениях Европейского Суда по правам человека, которые прямо либо косвенно относятся к теме диссертации;
- изучены и использованы материалы 217 уголовных дел, возвращенных прокурорами и руководителями следственных органов для производства дополнительного расследования, а также возвращенных судами прокурорам для устранения препятствий к их рассмотрению;
- по специально разработанной анкете опрошено 193 следователя органов внутренних дел по вопросам, связанным с изменением процедур дополнительного расследования; материалы анкетного опроса использованы в процессе диссертационного исследования;
- использованы результаты обобщений, проведенных Следственным комитетом при МВД России, а также диссертантом в составе рабочих групп следственных подразделений при органах внутренних дел по г. Москве и Московской области;
- использован личный опыт практической правоприменительной деятельности диссертанта в должностях следователя органов внутренних дел и адвоката.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования. На основе материалов диссертационного исследования сформулированы конкретные предложения по совершенствованию отдельных норм уголовно-процессуального законодательства, регламентирующих возвращение уголовного дела для дополнительного расследования и возвращение уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом.

Подготовленные в процессе исследования методические разработки и аналитические материалы, а также публикации автора по теме диссертации используются в практической деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России, Главного следственного управления ГУВД Московской области и следственного управления при УВД Владимирской области, а также в учебном процессе Академии управления МВД России, Московского университета МВД России и Владимирского юридического института Федеральной службы исполнения наказаний. Их внедрение подтверждено соответствующими актами.

С научными сообщениями по теме диссертационного исследования автор выступал на заседаниях кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России (27 декабря 2007 г. и 17 января 2008 г.), на 48-х Криминалистических чтениях в Академии управления МВД России (17 ноября 2006 г.), на научно-практических конференциях, проводившихся в Рязанской академии права и экономики ФСИН Минюста России (18 мая 2007 г.) и в Саратовском юридическом институте МВД России (26–27 апреля 2007 г.).

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в четырех опубликованных научных статьях общим объемом 1,6 п. л., в том числе в одной статье, опубликованной в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией.

Структура диссертации отвечает поставленным целям и задачам проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Содержание работы

Во введении диссертантом обоснован выбор темы исследования; раскрыты ее актуальность и степень научной разработанности; определены цели и задачи исследования, его объект и предмет; дана характеристика методологической и эмпирической базы исследования; отражена научная новизна диссертации, теоретическая и практическая значимость полученных результатов; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; приведены сведения об апробации и структуре диссертации.

Глава первая «Теоретические и правовые основы возвращения уголовного дела для дополнительного расследования или для устранения препятствий его рассмотрения судом». Ее положения имеют методологическое значение для всего диссертационного исследования. Глава состоит из трех параграфов, в которых исследованы: понятие и сущность производства дополнительного расследования и возвращения судом уголовного дела прокурору; правовая характеристика процедур возвращения уголовного дела для дополнительного расследования; становление и развитие в России института возвращения уголовного дела для дополнительного расследования и тенденции его формирования в зарубежном уголовно-процессуальном законодательстве.

Параграф первый посвящен исследованию понятий и сущности возвращения уголовного дела для дополнительного расследования и возвращения уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом. При этом диссертант учитывает, что необходимость устранения допущенных в ходе производства предварительного следствия или дознания односторонности и необъективности расследования, нарушений процессуального и материального закона выступает в качестве важной гарантии защиты от преступных посягательств прав и законных интересов личности, общества

и государства, а также в качестве важной гарантии конституционного права каждого на доступ к правосудию в разумные сроки его осуществления судами общей юрисдикции.

Прежде чем дать научное определение понятий о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования или прокурору — для устранения препятствий его рассмотрения судом и раскрыть сущность данной процессуальной деятельности, диссертант устанавливает круг процессуальных норм, регулирующих данную деятельность, и исследует их существенные признаки.

К процессуальным нормам, регламентирующим процедуру возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования или для устранения препятствий его рассмотрения судом, диссертант относит нормы УПК РФ, определяющие:

- а) субъектов уголовного процесса, правомочных осуществлять производство по уголовному делу, которыми являются: прокурор (п. 15 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) и руководитель следственного органа (п. 11 ч. 1 ст. 39 УПК РФ) — при направлении ими уголовного дела для производства по нему дополнительного расследования; следователь (ч. 3 ст. 39 и ч. 4 ст. 221 УПК РФ) — при обжаловании им решений о направлении ему прокурором, руководителем следственного органа уголовного дела для дополнительного расследования; судья (суд) — при возвращении уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения в судебном заседании (ст. 236, 237 УПК РФ);
- б) основания возвращения уголовного дела прокурором для производства дополнительного следствия или дознания (п. 15 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ);
- в) основания возвращения уголовного дела руководителем следственного органа для производства дополнительного следствия (п. 11 ч. 1 ст. 39 УПК РФ);
- г) основания возвращения судьей (судом) уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения в судебном заседании (ч. 1 ст. 237 УПК РФ);
- д) процедуры направления уголовного дела прокурором и руководителем следственного органа для производства дополнительного следствия или дознания (ч. 3 ст. 39, ч. 3 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ);
- е) процедуры направления судом (судьей) уголовного дела прокурору для устранения прокурором (или по его поручению — органом расследования) препятствий к рассмотрению данного дела в судебном заседании (п. 2 ч. 1 и ч. 2 ст. 236, ч. 2, 3 и 5 ст. 237 УПК РФ);
- ж) процедуры обжалования следователем постановления прокурора или решения руководителя следственного органа о возвращении уголовного дела для дополнительного расследования (ч. 4 ст. 221 и ч. 3 ст. 39 УПК РФ).

Совокупность вышерассмотренных уголовно-процессуальных норм образует два самостоятельных уголовно-процессуальных института: 1) возвращение уголовного дела для производства дополнительного расследования и 2) возвращение уголовного дела для устранения препятствий его рассмотрения судом.

В содержание уголовно-процессуального института возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования диссертант не включает уголовно-процессуальные нормы, регулирующие: а) отмену прокурором (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) или руководителем следственного органа (п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ) постановлений соответственно дознавателя или следователя о прекращении уголовного дела, его приостановлении и возобновлении по нему производства (ст. 211, 214 УПК РФ); б) возвращение прокурором дознавателю и руководителем следственного органа следователю уголовного дела с указаниями о производстве следственных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 и п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); в) удовлетворение следователем, дознавателем заявленного обвиняемым или его защитником после ознакомления их с материалами уголовного дела ходатайства о дополнении расследования (соответственно ч. 1 ст. 219 и ч. 2 ст. 225 УПК РФ); г) возвращение уголовного дела для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта (п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226 и п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ).

В диссертации исследованы уголовно-процессуальные принципы публичности и законности (ст. 7 УПК РФ), языка судопроизводства (ст. 18 УПК РФ), обеспечения права подозреваемого, обвиняемого на защиту (ст. 16 УПК РФ), охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве (ст. 11 УПК РФ), презумпции невиновности (ст. 14 УПК РФ), свободы оценки доказательств (ст. 17 УПК РФ). Данное исследование осуществлено диссертантом с тем, чтобы выявить роль указанных принципов в оптимизации уголовно-процессуальной деятельности прокурора, руководителя следственного органа, суда, следователя и дознавателя по реализации ими процессуальных норм о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования или устранения препятствий его рассмотрения судом.

Автором диссертации осуществлен анализ постановления Конституционного Суда РФ от 20 апреля 1999 года № 7-П, ограничивающего полномочия суда по возвращению по собственной инициативе уголовного дела для дополнительного расследования. В данном Постановлении отмечается, что при возвращении дела на доследование при полной или частичной недоказанности или сомнительности обвинения сторона защиты вправе рассчитывать на вынесение судом оправдательного приговора либо на признание подсудимого виновным в менее тяжком преступлении. При возвращении уголовного дела ввиду неполноты расследования создается возможность отказа гражданину в эффективном восстановлении его прав судом. Существенно нарушаются и права обвиняемых, содержащихся под стражей.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 года № 18-П отмечается, что неполнота произведенного дознания или предварительного следствия не может служить основанием для возвращения дела прокурору, а устранение препятствий к рассмотрению дела судом не «должно касаться ни фактических обстоятельств, ни вопросов квалификации действий и доказанности вины обвиняемых, а их устранение не предполагает дополнения ранее предъявленного обвинения».

На основе сравнительного анализа уголовно-процессуального законодательства и вышеуказанных постановлений Конституционного Суда РФ диссертант приходит к выводу о том, что *содержание уголовно-процессуальной деятельности по реализации норм права, регламентирующих возвращение уголовного дела прокурором, руководителем следственного органа и судом (судьей), образует совокупность следующих решений и действий:*

а) ретроспективное движение производства по уголовному делу по решению прокурора либо руководителя следственного органа, то есть его возвращение прокурором или руководителем следственного органа для производства дополнительного расследования и осуществление такого расследования соответственно дознавателем либо следователем;

б) ретроспективное движение производства по уголовному делу по решению суда (судьи), то есть возвращение судом (судьей) данного уголовного дела прокурору для устранения препятствий к его рассмотрению в судебном заседании; устранение прокурором, следователем, дознавателем нарушений процессуального и материального закона, допущенных при первоначальном расследовании, которые препятствуют его рассмотрению и разрешению по существу на последующих стадиях уголовного судопроизводства.

Исследованию возвращения судом уголовного дела для дополнительного расследования посвящен **второй параграф** главы первой диссертации. Для обоснования произошедших в УПК РФ изменений автором исследована правовая характеристика данного процессуального института путем сравнительного анализа норм УПК РСФСР (1960) и УПК РФ (2001), а также путем анализа статистической информации, следственной и судебной практики, различных точек зрения по данному вопросу, высказанных в юридической литературе. Все это позволило диссертанту констатировать, что возвращение судом уголовного дела для дополнительного расследования по УПК РСФСР (1960), с одной стороны, способствовало повышению качества расследования, обеспечению законности и обоснованности судебных решений, принимаемых по уголовным делам, а с другой стороны, создавало негативные последствия, которые выражались в следующем.

1. Ограничивалось конституционное право определенной части граждан на судебное разрешение их уголовных дел, поскольку в 1995–2001 годах из числа возвращаемых ежегодно судами для дополнительного расследования уголовных дел от 2,6 тыс. дел до 3 тыс. дел органами предварительного расследования прекращались по нереабилитирующим основаниям, что способ-

ствовало отказу этой части граждан в эффективном восстановлении их прав судом. Одновременно это создавало предпосылки для «благополучной» отчетности правоохранительных органов о состоянии законности. Согласно статистическим данным формы 1-Е количество реабилитированных судом граждан по уголовным делам следователей органов МВД составляло в 1978–1986 годах ежегодно от 210 до 272 обвиняемых, в 1987–1990 годах — от 523 до 592 обвиняемых, а в период с 1991 по 2000 год — от 818 до 1655 обвиняемых или от 0,05 до 0,2 процента от числа всех лиц, в отношении которых уголовные дела были направлены в суды [19].

2. В практической судебной деятельности имело место значительное число фактов необоснованного возвращения судами уголовных дел для производства дополнительного расследования. Так, в 1997–1999 годах судами для дополнительного расследования ежегодно возвращалось от 34,2 до 42,8 тыс. уголовных дел, а еще по 16,1–18,3 тыс. дел по протестам прокуроров определения о возвращении уголовных дел для производства дополнительного расследования отменялись вышестоящими судебными инстанциями [3]. На «распространенность случаев направления судами первой инстанции уголовных дел для дополнительного расследования при отсутствии на то законных оснований» неоднократно указывал Верховный Суд Российской Федерации [8].

3. За решениями о возвращении уголовных дел для дополнительного расследования нередко скрывалась допущенная судами волокита. Так, из числа возвращенных в 1998 году судами Алтайского края для дополнительного расследования уголовных дел 57,5 % были направлены в суд в период с 1993 по 1997 год [10].

В диссертации исследованы конкретные основания возвращения судами уголовных дел для дополнительного расследования (по УПК РСФСР 1960 г.), без чего выработка диссертантом предложений законодателю о соответствующих корректировках УПК РФ была бы затруднена.

На основании результатов проведенного диссертантом исследования причин и условий существования в России в течение длительного времени института возвращения судом уголовного дела на дополнительное расследование и практики его применения диссертантом сделан вывод о том, что сохранение в УПК РФ (2001) данного процессуального института вступало бы в противоречие с конституционным правом каждого на доступ к правосудию и разумные сроки судебного разбирательства.

В *третьем параграфе* главы первой диссертации исследованы становление и развитие институтов возвращения прокурором и судом уголовного дела для дополнительного расследования. Изучение проблемы диссертант начинает с анализа соответствующих статей Устава уголовного судопроизводства 1864 года (далее — УУС) и продолжает исследование путем анализа соответствующих статей УПК РСФСР 1922 года, УПК РСФСР 1923 года и УПК РСФСР 1960 года.

УУС 1864 года регулировались: возвращение прокурором уголовного дела судебному следователю для производства дополнительного расследования; «обращение судом уголовного дела вновь к предварительному следствию». Помимо этого УУС регулировались примыкающие к данным институтам положения, касающиеся «собираания дополнительных сведений» без возвращения дела судебному следователю, когда прокурор или суд находили это возможным.

В диссертации отмечается, что УУС прокурору предоставлялись весьма широкие полномочия по возвращению уголовного дела для дополнительного расследования. Так, в случае очевидной неполноты предварительного расследования, не представляющей прокурору возможности составить правильное заключение о существовании дела, ему было предоставлено право требовать о дополнении следователем предварительного следствия либо обратиться окончательным производством дело к доследованию (ст. 286, 512 Устава уголовного судопроизводства). Одновременно законодатель установил ряд ограничений права прокурора возвращать уголовное дело к доследованию. В частности, согласно статьям 513, 515, 516 Устава уголовного судопроизводства:

- а) не создавался повод к обращению дела к доследованию в ситуации, когда «при совокупности преступлений обвиняемого важнейшее из них исследовано, а для обнаружения менее важного необходимо продолжительное время»;
- б) следствие могло быть окончательным в случаях, когда «некоторые из обвиняемых еще не были известны или отысканы»;
- в) прокурору «воспрещалось под опасением законной ответственности останавливать течение дела для пополнения следствия сведениями несущественными».

Анализ статей 534 и 634 УУС позволяет диссертанту констатировать, что основаниями возвращения судом уголовного дела для производства дополнительного следствия по усмотрению суда либо по инициативе участвующих в уголовном деле лиц являлись: 1) неполнота предварительного следствия, не позволявшая составить суду правильное заключение о существовании дела; 2) существенные нарушения процессуального законодательства; 3) несогласие суда со следователем в вопросах применения уголовного закона.

Одновременно УУС предусматривал ограничение права суда возвращать уголовное дело к доследованию, в частности по таким основаниям, как «не привлечение к делу лица, навлекшего на себя подозрение, или не привлечение к делу обвиняемого по подозрению еще и в другом преступлении» (ст. 536, 752, 753 УУС).

В диссертации обстоятельно исследованы нормы УПК РСФСР 1922 года, 1923 и 1960 годов, регламентирующие возвращение уголовного дела для дополнительного расследования прокурором и судом. По результатам диссертант приходит к выводу, что советский законодатель фактически отказался от установления в УПК оснований возвращения прокурором уго-

ловного дела для дополнительного расследования и их ограничения. Одновременно следует отметить, что УПК РСФСР 1923 года позаимствовал из УУС положение об «отложении дела слушанием» для предоставления следователем или органом дознания «новых доказательств» (ст. 302), которое суд реализовывал вместо возвращения уголовного дела для дополнительного расследования.

В части исследования международно-правовой регламентации дополнительного расследования автор отмечает, что в государствах бывшего СССР — странах СНГ были восприняты все положения УПК РСФСР, за исключением УПК Республики Беларусь, исключившего нормы возвращения судом уголовного дела для дополнительного расследования, с одновременным включением в Кодекс механизма, предоставляющего возможность: а) стороне обвинения изменить обвинение на более тяжкое либо предъявить новое обвинение, существенно отличающееся по своему содержанию от ранее предъявленного или ухудшающее положение обвиняемого; б) суду по ходатайству сторон приостановить производство по уголовному делу на срок до одного месяца и представить государственному обвинителю возможность провести дополнительные процессуальные действия для получения новых доказательств, подтверждающих или опровергающих предъявленное обвинение (ч. 5 ст. 302 УПК Республики Беларусь).

Представляют научный и практический интерес положения УПК Франции, УПК Германии и УПК ряда других государств, допускающие проведение дополнительных следственных действий без возвращения уголовного дела в досудебное производство. Данные законоположения рациональны и диссертант полагает, что их следует заимствовать российскому законодателю, дополнив УПК РФ нормой, позволяющей суду, не возвращая уголовное дело на дополнительное расследование, а отложив по нему производство на этапе судебного следствия, давать письменные указания следователю, дознавателю (по собственной инициативе или по ходатайству сторон) о представлении ими недостающих доказательств обвинения либо защиты.

Вторая глава «Процессуальные основания и полномочия субъектов уголовного процесса по возвращению уголовного дела для дополнительного расследования и устранения препятствий его рассмотрения судом» состоит из трех параграфов. В данной главе исследованы процессуальные основания и полномочия прокурора и руководителя следственного органа по возвращению уголовного дела для дополнительного расследования, впервые введенная в УПК РФ процедура обжалования следователем решения прокурора и руководителя следственного органа о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования, а также процессуальные основания возвращения судом уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения в суде.

В *первом параграфе* автором с использованием работ А. С. Каретникова, Г. П. Химичевой, С. В. Ескиной, О. И. Зенкина, А. А. Петуховского,

Р. Х. Якупова, А. С. Александрова, Б. Я. Гаврилова и ряда других авторов и аналитических материалов по 217 изученным уголовным делам дается подробная правовая характеристика принятия прокурором решения о возвращении уголовного дела для дополнительного расследования (п. 15 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 1 ст. 221 и п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ). При этом констатируется, что процессуальные основания возвращения прокурором уголовного дела для дополнительного расследования непосредственно не предусматривались ни в УПК РСФСР 1960 года, ни в УПК РФ 2001 года, что не способствовало и не способствует оптимальной реализации исследуемого института в досудебном уголовном процессе. В целях устранения данного пробела в законодательстве диссертантом разработан проект статьи 37.1 УПК РФ, регламентирующей основания возвращения прокурором уголовного дела для дополнительного расследования. Данный проект разработан автором диссертации по результатам проведенного им исследования и с учетом внесенных Федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ изменений и дополнений в УПК РФ, касающихся полномочий прокурора. Проект статьи 37.1 УПК РФ предлагается диссертантом в следующей редакции:

«Статья 37.1. Возвращение уголовного дела для дополнительного расследования

1. Прокурор возвращает уголовное дело для производства дополнительного расследования в случаях:

а) неполноты произведенного дознания или предварительного следствия, не позволяющей прокурору составить правильное заключение о существовании уголовного дела;

б) существенного нарушения органами дознания или предварительного следствия требований уголовно-процессуального законодательства;

в) наличия оснований для привлечения к уголовной ответственности по уголовному делу других лиц при невозможности выделить о них материалы дела;

г) соединения или выделения уголовного дела с нарушением требований настоящего Кодекса.

2. Не подлежит возвращению для производства дополнительного расследования уголовное дело, если основное преступление, по признакам совершения которого оно возбуждено, расследовано; когда отдельные обвиняемые не установлены или не разысканы, а также в случаях дополнения результатов расследования сведениями, не влияющими на принятие по уголовному делу решения по существу.

3. При возвращении уголовного дела прокурор в своем постановлении обязан указать, по какому основанию возвращается уголовное дело для дополнительного расследования.

4. При возвращении уголовного дела прокурор обязан установить дополнительный срок расследования и внести предложения о мере пресечения в отношении обвиняемого».

Путем внесения Федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ изменений и дополнений в УПК РФ законодатель наделил правом возвращения уголовного дела для дополнительного расследования наряду с прокурором также руководителя следственного органа (п. 11 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), что, по мнению диссертанта, направлено на повышение уровня его ответственности за качество предварительного следствия. Для оценки этого автор, имея опыт следственной работы, обратился к статистическим данным, материалам ранее проведенных исследований и экспертным оценкам. Согласно им в следственных подразделениях, где руководители осуществляют надлежащий процессуальный контроль за расследованием, удельный вес возвращаемых для дополнительного расследования дел минимален. Это, безусловно, повышает уровень гарантированности прав участников уголовного процесса и их законных интересов.

Однако в новой редакции пунктом 11 части 1 статьи 39 УПК РФ лишь обозначено полномочие руководителя следственного органа возвратить уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования, но не определено, по каким конкретно основаниям данное решение может быть принято. Диссертант полагает, что эти основания должны быть такими же, что и основания для возвращения прокурором уголовного дела следователю, дознавателю. В этой связи пункт 11 части 1 статьи 39 УПК РФ предлагается дополнить положением о том, что руководитель следственного органа вправе возвратить уголовное дело следователю по тем же основаниям, что и прокурор. С учетом данного предложения законодатель мог бы изложить пункт 11 части 1 статьи 39 УПК РФ в следующей редакции:

«1. Руководитель следственного органа уполномочен:

<...>

11) при наличии оснований, указанных в статье 37.1 настоящего Кодекса, возвращать уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования».

Второй параграф посвящен исследованию введенной впервые в УПК РФ процедуры обжалования следователем решения о возвращении ему уголовного дела для производства дополнительного расследования, что, по мнению диссертанта, обусловлено необходимостью повышения в досудебном производстве процессуальной самостоятельности и независимости следователя как одной из важнейших составляющих в системе правовых мер по защите конституционных прав и свобод участников уголовного процесса, о необходимости чего велись широкие дискуссии среди ученых (М. С. Строгович, Р. Д. Рахунов, И. Д. Перлов, В. М. Савицкий, А. М. Ларин, В. А. Михайлов, Н. А. Громов, Т. Н. Москалькова, В. С. Щадрин и др.) и практиков (И. Н. Кожевников, Н. Г. Соловьев, Б. Я. Гаврилов, И. А. Попов).

В диссертации исследуется механизм реализации следователем внесенных в УПК РФ поправок в процедуру дополнительного расследования. Так,

часть 4 статьи 221 УПК РФ предоставляет следователю право обжаловать с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору постановление прокурора о возвращении ему уголовного дела без утверждения обвинительного заключения для производства дополнительного следствия. В случае отказа в удовлетворении жалобы следователь вправе обратиться к Генеральному прокурору РФ, который в течение 72 часов с момента поступления ходатайства следователя и прилагаемых к нему материалов обязан или отказать в удовлетворении ходатайства, или отменить постановление нижестоящего прокурора и одновременно утвердить обвинительное заключение с направлением уголовного дела в суд. Важной гарантией процессуальной самостоятельности следователя при обжаловании является, по мнению автора, часть 5 статьи 221 УПК РФ, позволяющая следователю приостанавливать исполнение постановления прокурора до момента разрешения ходатайства следователя.

Ввиду незначительного срока действия указанной процессуальной нормы государственные статистические данные о ее применении отсутствуют. Изучение диссертантом материалов ходатайств следователей вышестоящему прокурору с жалобой на указанное решение прокурора выявило несовершенство закона в том, что в статье 221 либо в статьях 5 или 37 УПК РФ не разъяснено понятие «вышестоящий прокурор». Это повлекло за собой обращение следователя после возвращения заместителем прокурора субъекта РФ уголовного дела для производства дополнительного расследования к прокурору субъекта РФ, а не непосредственно к Генеральному прокурору РФ, что увеличивает срок рассмотрения ходатайства и, соответственно, срок предварительного расследования по уголовному делу.

Устранить данный недостаток можно путем дополнения Законодателем статьи 5 УПК РФ пунктом 31.1 «вышестоящий прокурор» в следующей редакции: *«Вышестоящим прокурором по отношению к прокурору района, города и приравненным к ним прокурорам и их заместителям является прокурор субъекта Российской Федерации и приравненные к нему прокуроры и их заместители, а по отношению к последним — Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, за исключением первого заместителя — Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации».*

Исследуя процессуальные нормы, регламентирующие порядок обжалования следователем постановления прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования, диссертант считает необходимым предоставить такое же право начальнику органа дознания, дополнив часть 1 статьи 226 УПК РФ пунктом 2.1, изложив его в следующей редакции: *«Постановление прокурора о возвращении уголовного дела дознавателю может быть обжаловано начальником органа дознания вышестоящему прокурору, который в течение 48 часов с момента поступления соответствующих материалов выносит одно из следующих постановлений: 1) об отказе в*

удовлетворении ходатайства начальника подразделения дознания: 2) об отмене постановления нижестоящего прокурора, утверждении обвинительного акта и направлении уголовного дела в суд. Обжалование решения прокурора приостанавливает его исполнение».

Третий параграф посвящен исследованию процессуальных норм, регламентирующих возвращение судом уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом. В диссертации отмечается, что несмотря на применение в течение более пяти лет статьи 237 УПК РФ ее реализация вызывает неоднозначные оценки со стороны как российских ученых, так и практических работников: от резко негативных (В. В. Зыкин, А. А. Петуховский, В. В. Демидов и др.), до в целом нейтральных и даже положительных (В. Руднев, И. Л. Петрухин, В. М. Корнуков, С. И. Сотсков, А. С. Александров, Е. М. Видельская и др.). В диссертации отстаивается точка зрения о необходимости внесения в данную правовую норму изменений, более четко регламентирующих процедуры как возвращения судом уголовного дела прокурору, так и последним — следователю, дознавателю для устранения выявленных судом нарушений закона. В обоснование данной позиции диссертант приводит статистические данные о результатах работы органов предварительного следствия, подтверждающие, что указанные изменения закона обеспечили сокращение не менее чем на 1,5 месяца срока расследования и не менее чем на 2,5 месяца — срока судебного разбирательства тех уголовных дел (ежегодно от 45 до 56 тыс.), которые в условиях действия УПК РСФСР (1960) возвращались судом для производства дополнительно расследования.

Одновременно на основе статистических данных по форме 1-Е диссертант отмечает значительный рост в первый (2003) год применения нового УПК числа оправданных и лиц, в отношении которых уголовное преследование прекращено судом по реабилитирующим основаниям. По уголовным делам, расследованным следователями органов внутренних дел, этот показатель увеличился с 1077 подсудимых в 2001 году до 2564 — в 2003 году, или в 2,4 раза, и по делам следователей прокуратуры он возрос с 761 до 1472 подсудимых, или на 93,4 %. Однако в 2004–2007 годах после преодоления ряда негативных последствий, вызванных введением в действие УПК РФ, показатели количества нарушений конституционных прав граждан лишь весьма незначительно превышают их уровень в 1998–2001 годах, что является, по мнению диссертанта, дополнительным аргументом против восстановления в УПК РФ института возвращения судом уголовного дела для производства дополнительного расследования.

Данную точку зрения поддерживают и большинство — 58,6 % из 193 опрошенных нами следователей органов внутренних дел города Москвы и Московской области. За восстановление института судебного дознания высказались 27,5 % респондентов и затруднились ответить — 13,9 % следователей. О репрезентативности нашего исследования свидетельствует то,

что анкетированию подвергались следователи различных возрастных групп, со стажем работы до 3 лет, от 3 до 5 лет и свыше 5 лет и работающие как в территориальных органах внутренних дел — «на земле», в следственных подразделениях второго уровня (окружные УВД г. Москвы и УВД метрополитена), так и в главных следственных управлениях при ГУВД города Москвы и Московской области.

В диссертации на основе анализа материалов 217 изученных уголовных дел исследованы предусмотренные статьей 237 УПК РФ основания возвращения судом уголовного дела прокурору как по собственной инициативе суда, так и по ходатайству одной из сторон для устранения препятствий его рассмотрения судом. Автором диссертации отмечается, что по такому основанию, как составление обвинительного заключения или обвинительного акта с нарушением требований уголовно-процессуального закона, что исключает возможность постановления судом приговора или вынесения иного решения на основе данного обвинительного заключения или обвинительного акта, прокурору возвращается абсолютное большинство уголовных дел (83,2 %), расследованных следователями органов внутренних дел Москвы. По уголовным делам, рассмотренным в 2007 году Головинским районным судом города Москвы, этот показатель составил 89 %.

Исследование автором диссертации других оснований возвращения прокурору уголовного дела для устранения препятствий его рассмотрения судом свидетельствует о том, что в практической деятельности следователей органов внутренних дел города Москвы, а также судей Головинского районного суда города Москвы их реализация затруднений не вызывает. В 2006 году по основаниям пункта 2 части 1 статьи 237 УПК РФ прокурору возвращено судом 6 % дел, по пункту 3 части 1 статьи 237 УПК РФ дела не возвращались, по пункту 4 части 1 и по пункту 5 статьи 237 УПК РФ судом возвращено 2,8 % уголовных дел. На возможность восстановления в УПК РФ института возвращения судом уголовного дела для дополнительного расследования активно настаивают должностные лица органов прокуратуры и органов судебной власти в случае необходимости изменения обвинения на более тяжкое. Автор диссертации согласен с данными предложениями. По данному вопросу принято Конституционным Судом РФ постановление от 16.05.2007 № 6-П, в котором отмечено, что статья 237 УПК РФ «не предусматривает возвращение дела судом прокурору в целях изменения обвинения на более тяжкое, в том числе и при выявлении новых или вновь открывшихся обстоятельств, влекущих ухудшение положения обвиняемого». Правовое регулирование необходимости перепредъявления обвинения на более тяжкое, по мнению диссертанта, может быть допустимо при условии, что часть 1 статьи 237 УПК РФ будет дополнена законодателем в установленном порядке пунктом 6 следующего содержания: судья по ходатайству стороны или по собственной инициативе возвращает уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения

судом в случае, если: «6) при производстве предварительного следствия или дознания допущены существенные (фундаментальные) нарушения закона, не устранимые в судебном производстве, которые повлияли или могли повлиять на постановление законного, обоснованного и справедливого приговора».

Автор диссертации критически подходит к попыткам реанимировать в УПК РФ институт возвращения судом уголовного дела для дополнительного расследования, о чем свидетельствует увеличение с 70,5 % в 2004 году количества возвращенных судами уголовных дел прокурорам в связи с допущенными нарушениями органами предварительного расследования, отрицает допустимость попыток судов, прокуроров и органов предварительного расследования немотивированного применения института возвращения судами уголовных дел для дополнительного расследования. Между тем, такие попытки весьма многочисленны. Например, в 2004 году по сравнению с 2003 годом на 70 % было увеличено количество возвращенных судами уголовных дел прокурорам для дополнительного расследования по части 1 статьи 237 УПК РФ (с 22,8 тыс. в 2003 г. до 38,9 тыс. в 2004 г.). Как показывает изучение материалов уголовных дел, в определениях судов зачастую не указывалось, какие конкретно были допущены нарушения при составлении обвинительных заключений. Абсолютное большинство указанных уголовных дел фактически направлялось судами с целью их передачи в органы предварительного следствия и дознания для производства дополнительного расследования [1, с. 46].

В диссертации отмечается и явная недостаточность установленных частью 2 статьи 237 УПК РФ пяти суток для устранения допущенных в ходе предварительного расследования нарушений. Это подтверждается и статистическими данными Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2004–2006 годы: треть уголовных дел повторно направлялись в эти годы прокурорами в суды не в течение пяти суток, а по истечении одного месяца.

В целях устранения вышеизложенных негативных факторов при применении статьи 237 УПК РФ и приведения данной статьи в соответствие с решениями Конституционного Суда РФ от 8.12.2003 № 18-П и от 16.05.2007 № 6-П и постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 05.03.2004 № 1 диссертантом предложено Федеральному Собранию Российской Федерации:

- *исключить из пункта 3 части 1 статьи 237 УПК РФ слова «или обвинительного акта», поскольку производство по применению принудительных мер медицинского характера осуществляется по материалам предварительного следствия (ч. 1 ст. 434 УПК РФ), но не дознания;*
- *увеличить предусмотренный частью 2 статьи 237 УПК РФ срок для устранения выявленных судом нарушений закона при производстве предварительного расследования;*

- *исключить из УПК РФ часть 4 статьи 237 УПК РФ как признанную постановлением Конституционного Суда РФ от 08.12.2003 № 18-П не соответствующей Конституции Российской Федерации;*
- *часть 5 статьи 237 УПК РФ изложить в следующей редакции: «Доказательства, полученные при производстве процессуальных действий в соответствии с требованиями настоящего Кодекса, признаются допустимыми»;*
- *дополнить УПК РФ статьей 253.1 «Возвращение уголовного дела из судебного заседания», изложив ее в следующей редакции:*
 - «1. Если во время судебного разбирательства будут установлены обстоятельства, указанные в статье 237 настоящего Кодекса, суд возвращает уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом.*
 - 2. При поступлении уголовного дела в суд после устранения препятствий к его рассмотрению вопрос о назначении судебного заседания разрешается в общем порядке».*

Необходимо также законодательно закрепить процедуру направления прокурором уголовного дела следователю, дознавателю для устранения препятствий его рассмотрения судом, дополнив часть 2 статьи 37 УПК РФ пунктом 15.1, изложив его в следующей редакции: *«в случае возвращения судом уголовного дела и при невозможности устранения прокурором препятствий к его рассмотрению судом незамедлительно направлять уголовное дело дознавателю, следователю, установив срок для устранения этих препятствий в пределах предусмотренного частью второй статьи 237 настоящего Кодекса».*

Внесение в УПК РФ предлагаемых диссертантом изменений и дополнений повысит уровень гарантированности прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

В **заключении** диссертации излагаются итоги проведенного автором исследования, основные его результаты, теоретические выводы и практические предложения законодателю, вытекающие из содержания проведенного исследования, которые тесно связаны с основными положениями, выносимыми диссертантом на защиту. Подчеркивается, что диссертация на избранную тему является монографической квалификационной работой, в которой диссертантом лично:

- с позиции конституционного, уголовно-процессуального и международного права сформулированы и обоснованы авторские определения понятий возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования и устранения препятствий его рассмотрения судом, разработана их правовая характеристика и предложения законодателю по их оптимизации в целях защиты от преступных посягательств каждого человека и гражданина, российского общества и государства;
- выявлены наиболее распространенные ошибки и нарушения законодательства в практике деятельности прокурора, руководителя следствен-

ного органа по возвращению уголовного дела для производства дополнительного расследования и суда по возвращению уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения в судебном разбирательстве и разработаны научно обоснованные рекомендации по их предупреждению, пресечению и устранению в ходе уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования, прокуроров и судей (судов);

- разработаны законодательные предложения о внесении в УПК РФ изменений и дополнений, регламентирующих основания возвращения прокурором, руководителем следственного органа уголовного дела для производства дополнительного расследования;
- исследованы впервые введенные в УПК РФ процессуальные нормы, регламентирующие обжалование следователем решений прокурора, руководителя следственного органа о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования;
- подготовлены в процессе исследования методические разработки и аналитические материалы, а также публикации автора, которые используются в практической деятельности органов предварительного следствия и в учебном процессе высших образовательных учреждений.

Основные положения диссертации опубликованы в четырех научных статьях общим объемом 1,6 п. л.

**Научные статьи,
опубликованные в рецензируемых научных изданиях,
рекомендованных ВАК**

1. *Гаврилов Д. Б.* Возможно ли реанимировать в УПК РФ институт судебного доследования // Российский следователь. 2007. № 11. С. 3–6 (0,35 п. л.).

Научные статьи, опубликованные в других изданиях

2. *Гаврилов Д. Б.* Современное состояние института судебного доследования: возможен ли возврат к положениям УПК РСФСР? Материалы 48-х Криминалистических чтений «Значение трудов профессора И. Ф. Крылова в становлении и развитии криминалистики» (17 ноября 2006 г.). Сборник научных трудов. Часть 1. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 44–49 (0,35 п. л.).

3. *Гаврилов Д. Б.* О некоторых проблемных вопросах применения института дополнительного расследования по УПК РФ // Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. 2008. № 1. С. 122–128 (0,4 п. л.).

4. *Гаврилов Д. Б.* Институт судебного доследования и обеспечение конституционного права граждан на доступ к правосудию. Сборник научных трудов. Материалы конференции, посвященной пятилетию принятия УПК Российской Федерации (18 мая 2007 г.). Рязань: Академия права и экономики ФСИН Минюста России, 2007. С. 203–209 (0,5 п. л.).

The Author outlines the main points of the thesis for the scientific degree of Ph.D (Law) on the scientific specialty 12.00.09 – criminal procedure; criminology and forensic examination; operative search activity.

Keywords: criminal procedure legislation, theoretical and legal bases, criminal case return, additional investigation, removal of obstacles, consideration of criminal case by court.

Список литературы

1. Бирюков Ю. С. Новое уголовно-процессуальное законодательство и практика прокурорского надзора / Ю. С. Бирюков // Российская юстиция. — 2003. — № 6. — С. 46.
2. Бюллетень Европейского Суда по правам человека. — 2006. — № 7.
3. Данные о работе судов по формам 6 и 8, утвержденным приказом Министра юстиции РФ от 8 мая 1997 г. № 19-01-57/97.
4. Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судопроизводстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. — № 33. — Ст. 1313.
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 20. — Ст. 2143.
6. Конституции Российской Федерации. — М. : Юридическая литература, 2003.
7. Крыгин В. Нужен ли институт доследования / В. Крыгин, М. Пастухов // Советская юстиция. — 1990. — № 14. — С. 24.
8. Обзор кассационной практики Верховного Суда РФ // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1997. — № 11.
9. Отчеты по форме 1-Е о результатах следственной работы за 1995–2001 гг.
10. Письмо МВД России в адрес Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1999 г. № 17/1-2634 «О практике возвращения судами уголовных дел для дополнительного расследования».
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 7 по делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 статьи 232, части 4 статьи 248 и части 1 статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 17. — Ст. 2205.
12. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений статей 5, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 252, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан // СЗ Российской Федерации. — 2003. — № 51. — Ст. 5026.
13. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 414 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Курганского областного суда // Российская газета. — 2 июня 2007. — № 117.
14. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 1999 г. № 84 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего направление уголовных дел для дополнительного расследования» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2000. — № 2.
15. Резник Г. М. От мифов к правде / Г. М. Резник // Московская правда. — 24 июня 1988.
16. Российская газета от 17 октября 2002 г. № 197.
17. Российская газета от 19 октября 2002 г. № 199.
18. Седухин А. В. Институт возвращения уголовных дел для дополнительного расследования прокурором как средство обеспечения законности на досудебных стадиях процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Седухин. — М., 2001. — С. 9.

19. Статистические данные о работе органов предварительного следствия по форме 1-Е за 1978–2000 гг. // Статистический сборник Следственного комитета при МВД России. — М., 2000.

20. Цоколова О. И. Некоторые проблемы института возвращения уголовных дел для дополнительного расследования / О. И. Цоколова, И. А. Цоколов // Проблемы предварительного следствия и дознания : Сб. науч. трудов № 140. — М., 1992. — С. 64.

21. Щадин Ю. Нужен ли институт дополнительного расследования / Ю. Щадин // Социалистическая законность. — 1995. — № 10. — С. 31.

М. А. Мусаев

Понятие имущественного и морального вреда и методика расчетов их денежного возмещения

Автором рассмотрены актуальные вопросы правового регулирования и методики расчетов морального вреда и его денежного возмещения в судебной практике.

Ключевые слова: преступления, моральный вред от преступления, правовое регулирование, методика, денежное возмещение морального вреда.

Вред как социальное явление выражается в нарушении любых общественных отношений, препятствует их нормальному осуществлению. Социальный вред всегда посягает на нравственные устои общества, охраняемые нормами права, нормами морали, традиций, обычаев, обрядов. *Имущественный вред*, причиненный преступлением, нередко кажется более или менее очевидным, и споры чаще ведутся не о его наличии, а о денежной оценке, редко составляющей непреодолимые трудности. Но это не совсем так. Рассматривая проблему оценки жизни, мы видим трудности, возникающие в отечественной и зарубежной практике, которые преодолеваются далеко не всегда убедительно. При утрате трудоспособности в случае причинения жертве вреда здоровью также возникают сложности, связанные с определением прямого ущерба и упущенной выгоды. Пожалуй, еще сложнее решаются вопросы компенсаций ущерба, связанного с утратой имущества, идет ли речь о теракте или традиционной краже. Мы видим сложности, возникающие при применении части 3 статьи 30 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» (24 декабря 1990 г.), в которой несколько опрометчиво устанавливалось: «Ущерб, нанесенный собственнику преступлением, возмещается государством по решению суда». Отделить ущерб, причиненный собственнику преступлением (чаще всего кражей), от имитаций ущерба самим собственником оказалось делом малоперспективным. К тому же неизбежно возникали непреодолимые трудности при доказывании реального наличия вещи на момент похищения и ее стоимости. Эта норма при последующем реформировании законодательства была игнорирована.

Правда, Гражданским кодексом РФ при определении общих оснований ответственности за причинение вреда (ст. 1064 ч. 1) установлено правило, охватывающее любые случаи его противоправного причинения: «Вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме

лицом, причинившим вред». Но это касается ответственности причинителя вреда, а не государства. Хотя в той же статье указано, что законом обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда, ответственность государства должна определяться и определяется специальными нормами, выходящими за пределы Гражданского кодекса. Исключением является ответственность за вред, причиненный самими государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, и ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (ст. 1069 и 1070 ГК РФ).

В тех случаях, когда способом защиты имущественных прав жертвы преступления является гражданский иск, независимо от того, заявлен он в уголовном процессе¹ или в порядке гражданского судопроизводства, доказывание самого факта похищения именно данного имущества со всеми его индивидуальными особенностями и определением стоимости лежит на истце. На доказательствах, представленных в этой части истцом, основывается *реституция*. Институт реституции в уголовно-процессуальном законодательстве РФ специально не выделен, а в учебной литературе поглощается понятиями восстановления прав, возмещения вреда, реабилитации. В специальной юридической литературе понятие реституции раскрывается как возмещение и (или) заглаживание вреда при активном участии потерпевшего, общественности и государства, за счет средств виновного: 1) имущественного вреда, причиненного преступлением, путем возврата собственности или возмещения ущерба и расходов, в случае если возврат невозможен; 2) морального вреда, эмоциональных страданий; а также 3) восстановление существенно ущемленных прав потерпевших от преступлений [3, с. 12].

Государство, как правило, освобождается от заглаживания такого рода имущественного вреда, и это нашло отражение в некоторых международных пактах. Вместе с тем имущественный вред, причиненный лицу в результате теракта, антитеррористической операции, а также и при совершении иного преступления, если он выразился в уничтожении недвижимости — жилья в виде квартиры, дома, дачи и служебных построек, офисных и производственных помещений и тому подобного, по нашему мнению, должен возмещаться государством в случае невозможности получения компенсаций за счет виновного. Вред в этих случаях бесспорен и очевиден.

Мы полагаем, что при решении вопросов государственной компенсации имущественный ущерб, причиненный преступлением, должен быть разделен на очевидный и неочевидный (скрытый, латентный). Очевидный ущерб — это ущерб, связанный с уничтожением либо повреждением объектов недви-

¹ Для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска... дознаватель или следователь... возбуждают перед судом ходатайство о наложении ареста на полученное в результате преступных действий либо нажитое преступным путем имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия в порядке, установленном статьей 163 УПК РФ [8, с. 285–288].

жимости. Он легко обнаруживается и оценивается с учетом рыночной конъюнктуры и может быть возмещен государством без обращения жертвы за судебной защитой.

Неочевидный ущерб обычно связан с кражами (тайным похищением имущества), но может сопровождать и другие преступные посягательства. Вопрос о том, было ли действительно это имущество и какова его подлинная стоимость, требует специального выяснения, что может быть с определенной степенью надежности установлено лишь с применением судебных процедур. В этом случае жертве преступления должна быть предложена исковая форма защиты интересов с перенесением на истца бремени доказывания выдвигаемых требований. В качестве пресечения недобросовестных исков со стороны квазипотерпевших может быть предложена система мер. Так, при заявлении иска для его обоснования может быть потребована справка органа дознания, следователя или прокурора о причинении вреда здоровью соответствующей степени тяжести, о гибели гражданина в результате преступного деяния, об уничтожении (повреждении) жилища и (или) имущества в результате совершения преступления и о возбуждении по этим фактам уголовного дела либо в отказе от возбуждения дела по нереабилитирующим основаниям (в связи с амнистией, смертью посягателя и др.). В справке также должно быть указано, не возмещен ли причиненный гражданину ущерб самим виновным лицом либо органами социального обеспечения и страхования. Иски потерпевших, как это уже установлено законом, освобождаются от государственной пошлины. Однако в случаях отказа в иске и установления факта злоупотребления правами со стороны такого истца на него могут быть возложены судебные издержки. То же можно сказать и о проблемах, связанных с компенсациями так называемой упущенной выгоды.

Общие правовые основания возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, объем и характер возмещения вреда, причиненного повреждением здоровья, определение заработка (дохода), утраченного в результате повреждения здоровья, возмещение вреда лицам, понесшим ущерб в результате смерти кормильца, и другие регулируются статьями 1084–1092 ГК РФ. В статьях УПК РФ, определяющих статус потерпевшего и гражданского истца, речь о размерах компенсаций не идет. *По нашему мнению, для решения этих вопросов было бы целесообразно ввести специальный раздел о реституциях.*

Представляет интерес, как вопрос о возмещении вреда потерпевшему, то есть о реституциях, решался в дошедших до нас древних правовых памятниках. Перед нами «Уголовно-судебное уложение Священной Римской империи, Императора Карла Пятого» 1532 года [4, с. 111–113]. В статье «о наиболее ничтожной (мелкой) краже, совершенной тайно» читаем: судья должен приговорить его — вора — «уплатить потерпевшему двойную стоимость покражи. Если же вор не в состоянии уплатить подобный денежный штраф, он должен быть наказан заключением в тюрьму на некоторый срок. И если вор не имеет или не может достать ничего большего, он должен, по крайней мере, возратить украденное потерпевшему или же оплатить или возместить его стоимость».

В статье указанного Уголовно-судебного уложения Священной Римской империи о более тяжкой краже предусматривалось: вор должен быть выставлен к позорному столбу, высечен розгами и изгнан из страны. «Прежде всего, однако, вор должен возратить потерпевшему украденное или возместить его стоимость». Если вор будет признан знатным лицом, судья может подвергнуть его гражданско-правовому наказанию: «таким образом он должен заплатить потерпевшему в четырехкратном размере...» (ст. CLVIII). В статье CLX о наказании за более серьезную кражу — в пять гильденов и выше — суду предлагалось при назначении наказания учитывать «звание и положение лица, которое совершило кражу, и то, насколько могла повредить кража потерпевшему, и в зависимости от того назначить телесные наказания или смертную казнь».

Здесь для законодателей XXI века содержатся несколько полезных уроков. Во-первых, защита потерпевшего ставится на первое место в сравнении с государственной карой. Во-вторых, двукратное и даже четырехкратное возмещение имущественного ущерба потерпевшему вполне означает и компенсацию морального вреда, понятие которого тогда еще не было достаточно отчетливо сформировано. В-третьих, преступник, будучи «лицом знатным» (уровень, надо полагать, наших чиновников и депутатов), несет повышенную ответственность и при определении наказания, и при взысканиях в пользу потерпевшего. Таково было состояние общественной морали, поддерживаемой правом, о которой ныне если и вспоминают законодатель и правоприменители, то не без сарказма.

В целях единообразного определения сумм, подлежащих выплате потерпевшим вследствие причинения физического вреда, было бы целесообразно поручить Минфину совместно с Министерством здравоохранения и социального развития РФ разработать и включить в законодательство «Компенсационные таблицы» о размере выплат средств в зависимости от тяжести причиненных телесных или психических повреждений, времени лечения, степени утраты трудоспособности, последующего восстановительного периода (в том числе затрат на медикаменты, усиленное питание, физиотерапию и т. д.), не ограничивая эти выплаты размером заработной платы потерпевшего.

Значительно большие сложности связаны с компенсациями *морального вреда*. Понятие «моральный вред» с точки зрения юриспруденции представляет собой институт защиты «нравственного интереса» лица и понимается как страдания и лишения физические и нравственные, причиненные лицу неправомерной деятельностью правонарушителя. И хотя само понятие появилось сравнительно недавно, аналогию этого института можно найти в самых ранних эпохах. Это «идеальный вред», «обида», «бесчестье» и др. [6, с. 286]. Так, по Судебнику 1497 года, компенсация морального вреда имела место в случае посягательства как на личные, так и на имущественные права [14, с. 145], а по Своду законов Российской империи в редакции 1899 года «должник, умышленно или по грубой неосторожности не исполнивший обязательство, мог быть присужден и к возмещению иных убытков, хотя бы они

заклучались не в имущественном, а в нравственном вреде и не подлежали точной оценке» [143, с. 163].

В современной России нормативная база по данному вопросу соответствует мировым стандартам, но отсутствует единообразие в судебной практике по методике расчета морального вреда. Расходы на юридическую помощь и потраченное время в суде зачастую превышают взысканные суммы.

Права человека защищаются только теми способами, которые предусмотрены в законе. Согласно гражданскому законодательству (ст. 12 ГК РФ) компенсация морального вреда — один из способов защиты гражданских прав. Возмещение морального вреда — это денежная компенсация физических и нравственных страданий (ст. 1101 ч. 2 ГК РФ), независимо от подлежащего возмещению имущественного вреда. Поэтому такой способ применим только для защиты прав гражданина (физического лица). Закон не устанавливает ни минимального, ни максимального размера компенсации морального вреда, передавая решение этого вопроса всецело на усмотрение суда. Моральный вред признается законом вредом неимущественным.

Под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т. п.) или нарушающими его личные неимущественные права (на пользование своим именем, авторства и другие в соответствии с законами об охране результатов интеллектуальной деятельности) либо нарушающими имущественные права (см. п. 2 Постановления Пленума Верховного суда РФ «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» от 20 декабря 1994 г. № 10).

В отношении охраны прав и законных интересов юридических лиц нормы ГК о компенсации морального вреда не применяются. Юридическое лицо может воспользоваться таким средством, как предъявление иска о защите деловой репутации (чаще всего такой иск подается в арбитражный суд — ст. 152 ГК и п. 1 ч. 1 ст. 33 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 2002 г.).

Ряд случаев, предусмотренных законом, когда возможно избрать в качестве способа защиты имущественных прав граждан компенсацию морального вреда, невелик. Например, право на жилое помещение (в том числе и право титульных пользователей жилым помещением) является имущественным. Однако это важное и одно из наиболее ценных имущественных прав граждан, которое нуждается во всесторонней и полной защите. Необходимость использовать весь арсенал способов защиты субъективных гражданских прав применительно к праву пользования жилым помещением не является преувеличенной [5].

По мнению С. Ф. Мазура и Н. В. Куркиной, сущность морального вреда — это не просто страдания и переживания того или иного человека, а

«зло», вызванное неправомерными действиями в отношении любого представителя общества, и именно такое «зло», которое, говоря юридическими терминами, причиняет ему физические или нравственные страдания. Если толковать понятие «моральный», то это означает «внутренний, душевный», то есть «моральный вред» — это «душевный ущерб», относящийся к внутренней жизни человека. Если же толковать буквально понятие «моральный вред», то получится, что вред или ущерб причиняются самой морали как таковой. При всей, казалось бы, очевидности грани между моральным и аморальным вся сложность как раз и состоит в том, чтобы разделить эти два понятия (ведь то, что представляется добром для одних, кажется злом для других). Действующая в обществе система моральных норм не носит жестко фиксированного характера, более того, сами нормы очень размыто и широко определяют границу между дозволенным и недозволенным. По этому поводу есть хорошая поговорка: «Чужая душа — потемки» [6, с. 286].

В статье 151 ГК РФ моральный вред определяется как «физические или нравственные страдания». В пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 года № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» дается более широкая трактовка понятия морального вреда. Под таковым предлагается понимать: «нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т. п.) или нарушающими его личные немущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие немущественные права в соответствии с законами об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности) либо нарушающими имущественные права гражданина» [11, с. 235].

Ключевым в определении понятия морального вреда является термин «страдания», которые реализуется через «действия, лица причиняющего вред», которые обязательно должны найти отражение в сознании потерпевшего, вызвать определенную «психическую реакцию» данного потерпевшего. При этом неблагоприятные изменения в охраняемых законом благах отражаются в сознании человека в форме негативных ощущений (физические страдания) и негативных представлений или переживаний (нравственные страдания). Содержанием переживаний могут являться страх, стыд, унижение или иное неблагоприятное в психологическом аспекте состояние [6, с. 286].

В Толковом словаре русского языка страдание определяется как «физическая или нравственная боль, мучение», а боль, в свою очередь, связывается с «ощущением страдания» [10, с. 47].

Подтверждением морального вреда являются характерные признаки страдания, которые, в частности, могут быть установлены и использованы в суде. Например, по мнению Е. Н. Гриценко, ими являются поведенческие призна-

ки и психическое состояние человека. Страдающий человек внешне выглядит печальным, отрешенным от происходящих событий, он испытывает одиночество, изолированность, особенно от тех, кто заботится о нем, чувствует себя неудачником, несчастным, потерпевшим поражение, неспособным к достижению прежних успехов. Уныние, упадок духа, мысли о своей профессиональной некомпетентности, об утрате смысла жизни все чаще посещают его. Понижается и общий физический тонус. Появляются соответствующие этому различного рода функциональные расстройства, нарушается сон, аппетит [1].

Понятие «нравственность» и производное от него прилагательное «нравственный» имеют несколько смысловых оттенков. Нравственность – это правила, определяющие поведение человека в обществе. Но, кроме этого, в понятие нравственности вкладываются «духовные, душевные качества, необходимые человеку в обществе, а также выполнение этих правил поведения». Наконец, понятие «нравственный» употребляется не только по отношению к человеку, соблюдающему требования нравственности, но и как прилагательное, характеризующее то или иное явление, «относящееся к внутренней, духовной жизни человека» [10, с. 630].

Другие авторы, рассматривая термин «вред» в широком понимании, включают в него имущественный вред и неимущественный (моральный) вред и полагают, что поскольку случаи возмещения имущественного вреда прямо определены законом, постольку для компенсации морального вреда достаточно предусмотреть в составе норм, регулирующих деликтные обязательства, наряду с нормами, определяющими способы возмещения имущественного вреда, статьи, посвященные способам компенсации морального вреда, подчеркивая тем самым равные основания для возмещения имущественного и неимущественного вреда [1, с. 85].

Некоторые авторы не согласны с применением термина «моральный вред», так как установленное законодателем содержание данного термина включает физические и нравственные страдания личности, а понятие «мораль» применительно к личности означает совокупность представлений об идеале, добре и зле, справедливости и несправедливости. В российском законодательстве, как отмечает М. М. Громзин, определение термина «моральный вред» дано через его синоним, ибо мораль и нравственность – одно и то же. В связи с этим он выделяет новый, одноименный вид морального (нравственного) вреда – стрессовый вред [2, с. 55].

Зарубежный опыт разрешает этот вопрос несколько по-иному. В Англии и США аналогом термина «моральный вред», используемого в российском законодательстве, является, в частности, «психологический вред», который определяется как «физические и психические страдания». Причем под психическими страданиями в англо-американской судебной практике понимаются негативные эмоциональные реакции [15, с. 110].

Наиболее интересным с практической точки зрения представляется вопрос об оценке морального вреда с точки зрения трудовых отношений. Нор-

мативная база на этот счет весьма скудна. В силу статьи 237 Трудового кодекса РФ моральный вред, причиненный работнику неправомерными действиями или бездействием работодателя, возмещается в денежной форме. Размер компенсации устанавливается соглашением сторон. В случае возникновения спора факт причинения работнику морального вреда и размер его возмещения определяются судом [13]. Пункт 2 данной статьи Трудового кодекса указывает, что факт причинения работнику морального вреда и размер его денежной компенсации устанавливаются судом независимо от возмещения работнику материального ущерба, причиненного в результате незаконного лишения его возможности трудиться. Размер компенсации морального вреда определяется судом исходя из конкретных обстоятельств каждого дела, с учетом объема и характера причиненных работнику нравственных или физических страданий, степени вины работодателя, иных заслуживающих внимания обстоятельств, а также требований разумности и справедливости [12].

Таким образом, если вопрос о принципиальной возможности возмещения морального вреда законодательством урегулирован, то четких критериев оценки морального вреда не существует, что, на наш взгляд, значительно усложняет становление единообразной судебной практики по спорам о возмещении работодателем морального вреда, причиненного работникам [7, с. 14].

Любое преступление, нарушающее нематериальные блага потерпевшего, совершается помимо его воли. В момент совершения преступления и наступления преступных последствий человек реагирует на происшедшее, о чем свидетельствуют страх, учащение сердцебиения, повышение артериального давления и т. д. Указанные признаки не что иное, как ответная реакция организма человека на преступные действия, и представляют собой проявление морального вреда, вызывающего у потерпевшего негативное эмоциональное состояние, связанное с его нравственными или физическими страданиями, которые причиняются в результате совершения преступления. При этом негативное эмоциональное состояние наступает как в момент совершения преступного деяния при осуществлении преступных действий (бездействия), так и после их окончания в виде возникшей раны, болезни или появления чувства утраты, например в случае кражи. По совершении преступления потерпевший продолжительное время испытывает последствия морального вреда в виде негативного эмоционального состояния, вызванного случившимся и сопровождающегося возникновением чувства мести, незащищенности, страха за свою жизнь и т. п.

Таким образом, моральный вред, как негативное эмоциональное или дискомфортное состояние потерпевшего, присутствует и в момент реализации преступных действий (бездействия), и при появлении преступных последствий, и в ходе их развития.

Говоря о моральном вреде, российский законодатель должен разграничивать нравственные и физические страдания, поскольку любое причинение вреда здоровью вызывает у потерпевшего нравственные страдания. При

этом в уголовном, уголовно-процессуальном и гражданском законодательстве необходимо наличие правовых норм, которые бы расшифровали термины «нравственные» и «физические» страдания и содержали четкие критерии их установления. В этой связи интересен подход к рассматриваемой проблеме С. В. Нарижного, который считает, что нравственные страдания включают следующие компоненты: обиду, страх, возмущение, горе, чувство утраты; физические страдания (боль, удушье, головокружение, тошноту, зуд, жжение). Однако перечень названных компонентов является далеко не полным [9, с. 113].

Законодатель отвел суду роль эксперта, определяющего размер возмещения, при отсутствии внятных методик расчета. «Размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя вреда в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости.

Характер физических и нравственных страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред, и индивидуальных особенностей потерпевшего» (ст. 1101 ч. 2 ГК РФ).

Наибольшие сложности возникают с определением размера возмещения морального вреда, связанного с гибелью либо причинением физического вреда. Верховный Суд РФ не взял на себя смелость систематизировать и обобщить практику с целью определения размера компенсации, не получилось даже определить конкретные критерии, которые должны учитывать суды. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 29 сентября 1994 года (с изменениями и дополнениями) «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» в пункте 25 указал, что при решении вопроса о компенсации морального вреда учитывают следующие обстоятельства: характер нарушения прав потребителей, отношение к сложившейся ситуации причинителя вреда, его готовность разрешить возникший конфликт, характер негативных последствий, возникших в результате неисполнения обязательств изготовителем (исполнителем, продавцом), поведение самого потребителя, материальное положение потребителя и причинителя вреда.

Компенсация морального вреда осуществляется независимо от возмещения имущественного вреда и понесенных потребителем убытков. Вместе с тем и до сих пор суды испытывают значительные трудности при определении денежной оценки морального вреда, причиненного потерпевшему.

При оценке морального вреда необходимо учитывать не только общие соображения, изложенные в статье 1101 ГК РФ, но и требования, предусмотренные статьей 1083 ГК РФ: это степень вины потерпевшего и имущественное положение гражданина, причинившего вред. При грубой неосторожности потерпевшего, содействовавшей возникновению или увеличению вреда (проблема виктимности), размер компенсации должен быть уменьшен (п. 3 ст. 1083 ГК РФ).

В США при решении вопросов возмещения вреда в связи с терактом 11 сентября использовались способы калькуляции расчетного экономического убытка, и сам закон разрабатывала группа ученых-юристов, экономистов, социологов. В Великобритании по вопросам компенсации морального вреда создана и функционирует комиссия, применяющая в настоящее время Тарифную схему 1994 года, в которой подробно описаны условия и суммы выплат компенсаций в зависимости от особенностей случая. В Германии при исчислении компенсации морального вреда принимаются во внимание суммы компенсации, определенные ранее вынесенными решениями судов по аналогичным правонарушениям. Выписки из таких решений систематизируются и публикуются, легализируя прецеденты. Этот опыт имеет значение для нас в свете совершенствования методик соответствующих расчетов, разработка которых требует участия специалистов — медиков, психологов, экономистов, экспертов. Принятие решений, соответствующих мировым стандартам защиты прав и свобод человека, с учетом экономических реалий нашей страны, и последующая публикация этих судебных решений могут стать ориентиром для будущих судебных решений по аналогичным делам, способствовать развитию судебной практики как источника гражданского права.

В законодательной и судебной практике России случаи возложения на государство возмещения морального вреда пока не отмечены. В связи с попытками жертв теракта на Дубровке получить компенсации морального вреда судебные решения в РФ не приняты и данный вопрос перенесен в Европейский Суд по правам человека.

The Author considers current issues of the legal regulation and methods of calculation of moral harm and its monetary compensation in judicial practice.

Keywords: crimes, moral harm of the crime, legal regulation, methodology, monetary compensation of moral harm.

Список литературы

1. *Гриценко Е. Н.* Моральный вред как последствие преступлений против жизни и здоровья : дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Гриценко. — М., 2005. — С. 85.
2. *Громзин М. М.* Новый вид морального вреда и метод определения размера его компенсации в денежной форме / М. М. Громзин // Закон и право. — 2002. — № 5. — С. 55.
3. *Дубровин В. В.* Гражданский иск и другие институты возмещения вреда от преступлений в уголовном судопроизводстве (международный, зарубежный, отечественный опыт правового регулирования) : дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Дубровин. — М., 2010. — С. 12.
4. Каролина: Уголовно-судебное уложение Священной Римской империи, Пресветлейшего великодержавнейшего непобедимейшего Императора Карла Пятого / пер. проф. С. Я. Булатова. — Алма-Ата, 1967. — С. 111–113.
5. *Козлова Ю. М.* Компенсация морального вреда как способ защиты титульных пользователей жилым помещением / Ю. М. Козлова // Семейное и жилищное право. — 2009. — № 2.
6. *Мазур С. Ф.* Проблемы компенсации морального вреда потерпевшим от преступлений / С. Ф. Мазур, Н. В. Куркина // «Черные дыры» в российском законодательстве». — 2003. — № 3. — С. 286.
7. *Миронова Е.* Моральная неустойка / Е. Миронова // ЭЖ-Юрист. — 2010. — № 22. — С. 14.

8. Михайлов В. А. Наложение ареста на имущество (комментарий статьи 115) / В. А. Михайлов // Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. П. Верина, В. В. Мозякова. — М. : Экзамен, 2004. — С. 285–288.

9. Нарижный С. В. Компенсация морального вреда в уголовном судопроизводстве России : монография / С. В. Нарижный. — М. : Городец, 2001. — С. 113.

10. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М., 1998. — С. 47, 630.

11. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 г. № 10 (с изменениями от 15 января 1998 г.) «О некоторых вопросах применения законодательства о компенсации морального вреда» // Сборник постановлений Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по гражданским делам. 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ПБОЮЛ Грачев С. М., 2001. — С. 235.

12. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — № 3. — Март. — 2007.

13. Трудовой кодекс Российской Федерации. Официальное издание. — М. : Проспект, 2012.

14. Чорновал О. Е. Компенсация морального вреда по Судебникам 1497 и 1550 гг. / О. Е. Чорновал // Актуальные проблемы цивилистических отраслей права: Межвузовский сборник научных трудов. — Екатеринбург : Изд-во «Урал» УрЮИ МВД России, 2004. — Вып. 4. — С. 145, 163.

15. Эрделевский А. М. Компенсация морального вреда: Анализ законодательства и судебной практики / А. М. Эрделевский. 2-е изд. — М. : БЕК, 2000. — С. 110.

В. А. Михайлов, А. В. Иванов

Правовые основы организации и деятельности следственных частей органов внутренних дел (90-е годы XX в.)

Статья основана на материалах проведенного авторами исследования практики применения в 90-х годах XX века института следственных частей органов предварительного следствия МВД республик, УВД (ГУВД) иных субъектов Российской Федерации, УВД, ГУВД на транспорте, на особо важных и режимных объектах, в борьбе с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной преступной деятельностью. Раскрыты цели, задачи, функции, виды следственных частей, их устройство, деятельность и организация деятельности, процессуальные и организационные полномочия руководителей следственных частей и следователей, внесены предложения по развитию уголовно-процессуального законодательства и законодательства об органах предварительного следствия Российской Федерации, а также подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих организацию деятельности следственных органов МВД Российской Федерации.

Ключевые слова: следственные органы; руководители следственных управлений, отделов МВД, УВД (ГУВД) субъектов РФ, ГУВД, УВД на транспорте, на особо важных и режимных объектах; уголовное и уголовно-процессуальное законодательство; подзаконные нормативные правовые акты; борьба следственных частей МВД, УВД (ГУВД) и организация ими борьбы с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной преступной деятельностью.

Введение [1; 3]

Стабилизация социально-экономической и общественно-политической ситуации в Российской Федерации невозможна без обуздания преступности в целом и особенно в условиях непрекращающегося роста тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности, порожда-

ющих весьма существенные проблемы в развитии российского государства и общества, в проведении экономической и правовой реформ. Безотлагательное разрешение проблемы организованной преступности в 1991–1999 годах было актуальным, ибо ее высокого уровня общественная опасность и неприкрытая циничность разрушали конституционные права личности, интересы общества и государства, угрожали национальной и общественной безопасности. В связи с этим следовало признавать закономерным сохранение и развитие в Российской Федерации функции обеспечения эффективной борьбы с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной преступной деятельностью. Немаловажную роль в этой борьбе следовало отводить расследующим основную массу уголовных дел данных категорий следственным частям органов предварительного следствия в системе министерств внутренних дел республик (МВД), управлений (главных управлений) внутренних дел других субъектов Российской Федерации, ГУВД, УВД на транспорте, на особо важных и режимных объектах, которые во взаимодействии с другими специализированными правоохранительными службами были призваны эффективно контролировать и сдерживать организованную преступность. Определенные достижения на фронте борьбы с преступностью имелись. В 1998 году были установлены виновные в совершении 1,8 млн преступных посягательств, что почти на 10 процентов было больше, чем в 1997 году. Повысилась результативность усилий по борьбе с коррупцией и вытеснению криминальных структур из экономики. В 1998 году пресечена деятельность 16 тыс. лидеров и активных участников организованных преступных групп, изблеченных в совершении 29 тыс. преступлений. Нарастивались усилия в борьбе с незаконным оборотом наркотиков и оружия.

И все же в организации и функционировании следственных частей и взаимодействующих с ними других специализированных органов и служб было немало нерешенных вопросов, наличие которых препятствовало комплексному использованию сил и средств органов внутренних дел в эффективной борьбе с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной преступной деятельностью и в конечном счете наряду с другими причинами не позволяло коренным образом переломить борьбу с преступностью.

В силу ограниченности в людских, материальных, финансовых и других ресурсах было бы неверным разрешение проблемы следственных частей видеть в бесконечном увеличении их штатной численности, хотя такая тенденция и наметилась в 1991–1999 годы. Как нам представляется, решение проблемы следственных частей следовало усматривать прежде всего в определении правовой основы их организации (устройства) и деятельности. На законодательном уровне необходимо было определить цели, задачи и функции следственных частей, компетенцию их субъектов, оптимальные варианты функционального и организационно-структурного построения следственных частей и правовые формы их взаимодействия с другими специализированными правоохранительными службами.

Опыт работы следственных частей огромен, вопросы организации, правового регулирования и функционирования следственных частей и других подразделений, специализировавшихся на раскрытии и расследовании тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельностью, постоянно находились в поле зрения отечественных авторов, среди которых следует особо выделить научные работы Б. В. Асриева, В. П. Ашитко, Р. С. Белкина, С. В. Бородина, А. К. Гаврилова, И. Л. Галкина, А. А. Герасуна, Г. Ф. Горского, В. Н. Григорьева, А. П. Гуляева, С. П. Ефимичева, З. З. Зинатуллина, В. И. Жулева, С. Н. Иванова, Л. М. Карнеевой, Г. А. Корнилова, Ю. А. Кукушкина, Н. И. Кулагина, А. М. Ларина, А. А. Чувилева, А. А. Эйсмана.

Высоко оценивая значение научных трудов данных и других ученых в развитии уголовно-процессуальной теории, криминалистики, законодательства и оптимизации практики деятельности следственных частей, приходится констатировать, что в 90-х годах XX века далеко неполно были выявлены недостатки в организации и деятельности следственных частей, правовые и другие подлинные истоки этих недостатков, равно как далеко неполно был выявлен огромный позитивный опыт деятельности следственных частей, далеко неполно был обобщен и на монографическом уровне комплексно исследован данный опыт, хотя такие обобщения и исследования были важны как в теоретическом, так и в правовом, практическом и организационно-управленческом плане.

В условиях распада СССР и перехода России к рыночным отношениям существенно были изменены конституционные основы защиты от преступности государства, общества, прав и свобод человека и гражданина, учреждений, предприятий, организаций, однако действовавший в указанные годы УПК РСФСР (1960) и корреспондирующие ему подзаконные акты были устаревшими, в них недоставало правовых норм, которые бы оптимально регулировали вопросы организации и деятельности следственных частей. Не решались проблемы правовых основ организации и деятельности следственных частей и в многочисленных проектах УПК РФ, в том числе в проекте УПК, который был одобрен в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Не были свободными от существенных пробелов и другие законы и проекты законов, подготовленные в девяностые годы XX столетия. Все это сдерживало процессы реформирования законодательства и в конечном итоге препятствовало повышению результативности в борьбе с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной преступной деятельностью.

Совокупность данных и сопряженных с ними обстоятельств свидетельствовала об актуальности, теоретической и практической значимости научного исследования проблемы правовых основ организации и деятельности следственных частей в системе министерств и управлений внутренних дел субъектов РФ, в также в системе органов внутренних дел на транспорте, на особо важных и режимных объектах, что и обусловило выбор авторами темы научно-практического исследования публикуемой статьи. В данном исследовании

довании определены (а в публикуемой статье отражены) сущность, понятие, роль и место следственных частей МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ, ГУВД, УВД на транспорте, на особо важных и режимных объектах; разработана (отражена) правовая характеристика статуса и деятельности следователей и руководителей следственных частей; сформулированы актуальные предложения по совершенствованию законодательного и ведомственного нормативно-правового регулирования организации и деятельности следственных частей, их следователей и руководителей. При проведении исследования и в публикуемой статье авторы опирались на положения Конституции Российской Федерации и отраслевого отечественного законодательства, ведомственных нормативно-правовых актов и научные труды российских ученых, материалы следственной и организационно-управленческой практики.

Проблема определения и научно-практической характеристики правового статуса следственных частей и их должностных лиц, правовых основ организации и деятельности следственных частей в науке уголовного процесса принадлежит к числу важнейших. Правильное разрешение данных проблем в научном, законодательном и прикладном плане служит основой для решения теоретических и практических вопросов уголовно-процессуальной деятельности и уголовно-процессуальных отношений следователей и руководителей следственных частей при осуществлении ими борьбы с преступлениями как в стадии возбуждения уголовного дела, так и в стадии предварительного расследования.

Совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в связи с устройством, деятельностью и организацией деятельности следственных частей, образует, по мнению авторов настоящего издания, своеобразный институт уголовно-процессуального права, вытекающий из норм УПК РСФСР (1960) и правовых норм, которые, по мнению авторов, следовало принять законодателю РФ путем издания Федерального закона об органах предварительного следствия Российской Федерации. Развитие законодательства о следственных частях позволило бы:

- восполнить пробелы в уголовно-процессуальном праве и тем самым создало правовые условия для предупреждения и устранения допускаемых следователями и руководителями следственных частей ошибок и нарушений законности в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования;
- урегулировать процессуальный статус должностных лиц следственных частей и те правовые отношения, которые складывались между руководителем следственной части и подчиненными ему следователями и руководителями подразделений следственной части, между руководителем следственной части и руководителем органа предварительного следствия, составным подразделением которого является следственная часть, между начальником следственной части и надзирающим прокурором, а также судом;

- укрепить в досудебных стадиях уголовного процесса процессуальную самостоятельность и независимость следователей и руководителей следственных частей, создать правовые основания и условия для повышения их авторитета и процессуальной ответственности не только за ход и результаты процессуальных действий и процессуальных решений, но и за организацию работы следственных частей.

1. Правовые основы организации следственных частей [1; 3]

В 90-е годы XX века Министерство внутренних дел Российской Федерации представляло собой многофункциональную систему правоохранительных органов, служб и учреждений, специально созданных для борьбы с преступностью и охраны общественного порядка и безопасности в Российской Федерации. Составной частью МВД РФ были органы предварительного следствия. В уголовно-процессуальном законодательстве в 90-е годы XX века органами предварительного следствия назывались следователи прокуратуры, следователи органов федеральной службы безопасности, следователи федеральных органов налоговой полиции и следователи органов внутренних дел, которые возбуждали уголовные дела и проводили по ним предварительное расследование преступлений (ст. 125 УПК РСФСР). Органы предварительного следствия являлись составной частью не только в целом МВД Российской Федерации, но и системы МВД каждой из республик, системы каждого ГУВД, УВД других субъектов Российской Федерации, системы каждого УВД (ГУВД) на транспорте, на особо важных и режимных объектах.

23 ноября 1998 года Указом Президента Российской Федерации было утверждено Положение об органах предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации. Согласно данному Положению к органам предварительного следствия были отнесены и государственные оргструктуры, осуществлявшие функции управления следственными аппаратами: Следственный комитет при МВД России, главные следственные управления (следственные управления, следственные отделы) при органах внутренних дел субъектов Российской Федерации, а также следственные управления (следственные отделы, следственные отделения, следственные группы) при органах внутренних дел в районах, городах, округах, районах в городах, а также при органах внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, следственные управления (следственные отделы, следственные отделения, следственные группы) при органах внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте. И в Положении, и в ведомственных нормативно-правовых актах МВД РФ, МВД республик, ГУВД, УВД под данными оргструктурами понимались государственные органы, в задачу которых входило не непосредственное расследование преступлений, а обеспечение в пределах своих полномочий исполнения российского уголовного, уголовно-процессуального и другого законодательства путем организации расследования преступлений следователями. Следственные части

являлись оргструктурными элементами соответственно Следственного комитета при МВД РФ, главных следственных управлений, следственных управлений и следственных отделов при ГУВД, УВД и как таковые осуществляли организацию расследования преступлений следователями, состоящими в штатах следственных частей, и реализацию других организационно-управленческих функций по обеспечению исполнения законодательства России в борьбе с преступностью.

При подготовке настоящего издания авторами изучены многообразные следственные части, функционировавшие в составе следственных аппаратов органов прокуратуры, органов федеральной службы безопасности и федеральных органов налоговой полиции. Но особое внимание уделено исследованию практики деятельности следственных частей следственных аппаратов органов внутренних дел: следственной части Главного следственного управления МВД СССР; следственных частей следственных управлений МВД союзных республик; следственных частей МВД автономных республик, ГУВД и УВД крайоблгорисполкомов; следственных частей следственных управлений столиц союзных республик (Алма-Аты, Киева, Минска, Ташкента); следственных частей следственных управлений и следственных отделов УВД на транспорте, а также следственных частей органов предварительного следствия МВД Российской Федерации: следственной части при Следственном комитете МВД РФ, следственных частей при следственных управлениях (следственных отделах) МВД, ГУВД, УВД, УВДТ, следственных частей (на правах управлений и отделов) МВД, УВД, следственных частей в составе следственных управлений (отделов) при городских органах внутренних дел, а также следственных частей в составе Следственно-оперативной и Оперативно-следственной групп, образованных на территории Республики Северная Осетия и на территории Ингушской Республики.

Осуществляя ретроспективный анализ становления, развития, организации и деятельности многочисленных видов следственных частей, авторы настоящего издания пришли к выводу о том, что *следственные части — это исторически сложившиеся организационно-процессуальные формирования следственных аппаратов, появление и функционирование которых явилось и является адекватной реакцией как в целом на объективный рост преступности, так и в особенности на рост тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности, на борьбе с которыми прежде всего и должны специализироваться следственные части как в системе министерств и управлений внутренних дел, так и в системе других правоохранительных ведомств.*

Цели следственных частей — это, по мнению авторов настоящего издания, те конечные результаты их деятельности, к достижению которых они обязаны стремиться согласно требованиям объективных законов действительности, принципа публичности и реальных возможностей следственных частей по применению их должностными лицами находящихся в их распоряжении средств, методов и форм борьбы с преступностью. Цели следствен-

ных частей, равно как и в целом цели уголовного судопроизводства и органов предварительного следствия, не были определены российским правом в 90-е годы XX века, как не определены и в настоящее время, но они вытекают и в настоящее время вытекают из Конституции Российской Федерации, из признанных Россией принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также из федерального уголовного, уголовно-процессуального, оперативно-розыскного и иного законодательства и подзаконных актов. Анализируя данные законодательные и подзаконные правовые акты и практику их применения должностными лицами следственных частей, а также практику правоприменения, организации и управленческой деятельности МВД РФ, МВД, ГУВД, УВД, УВДТ и их следственных аппаратов, авторы настоящего издания выделяют *следующие группы целей следственных частей*:

- 1) активное и эффективно участие следственных частей в борьбе с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной преступной деятельностью в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, в подготовке условий и материалов уголовных дел (фактических данных) для их рассмотрения в судах первой инстанции и вынесения судами законных и обоснованных приговоров и других процессуальных решений;
- 2) охрана от преступных посягательств: личных, социально-экономических, политических, социально-культурных и других прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ, признанными Российской Федерацией принципами и нормами международного права и международными договорами России, а также федеральным законодательством; законных интересов предприятий, учреждений, организаций; законных интересов российского общества и российского государства, его общественного и государственного строя, системы народного хозяйства и гарантированных Конституцией РФ форм собственности;
- 3) обеспечение точного и неуклонного исполнения законов учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами, попадающими в орбиту уголовного процесса на его досудебных стадиях;
- 4) разрешение уголовных дел и материалов в соответствии со статьями 5–9, 208 УПК РСФСР.

Осуществляя организацию выявления, раскрытия, расследования и предупреждение тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности, начальники и другие руководители следственных частей, равно как и другие уполномоченные субъекты и аппараты управления, призваны обеспечивать достижение следственными частями вышеуказанных целей.

Задачи следственных частей, то есть круг вопросов и проблем, подлежащих разрешению ими в процессе борьбы с преступностью, непосредственно в законодательных актах не установлены. Задачи следственных частей — это составная часть задач органов предварительного расследования. Как полага-

ют авторы настоящего издания, задачи следственных частей вытекают из их целей и они подразделяются на общие и специальные.

В борьбе с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной преступной деятельностью к общим задачам следственных частей следует относить:

- а) укрепление законности и правопорядка;
- б) предупреждение и искоренение преступлений;
- в) охрану от преступлений законных интересов общества, государства, предприятий, организаций, учреждений, прав и свобод человека и гражданина;
- г) формирование в обществе уважительного отношения к праву;
- д) воспитание граждан в духе неуклонного соблюдения Конституции Российской Федерации и других федеральных законов, а также правил общежития;
- е) предупреждение, выявление и пресечение коррупции и других преступлений и правонарушений в органах расследования и взаимодействующих с ними правоохранительных и иных государственных органах;
- ж) обеспечение личной безопасности должностных лиц следственных частей и взаимодействующих с ними правоохранительных служб и обеспечение защиты данных должностных лиц от противоправного посягательства на них при исполнении публичных функций борьбы с преступностью.

В борьбе с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и с организованной преступной деятельностью *к специальным задачам следственных частей следует относить:*

- обеспечение при производстве по уголовным делам правильного применения конституционного, уголовного, уголовно-процессуального законодательства, а в необходимых случаях гражданского и других законов, а также признанных Россией принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации;
- своевременное, законное и обоснованное возбуждение и расследование наиболее сложных уголовных дел о преступлениях;
- быстрое и полное раскрытие преступлений (выявление преступлений и лиц, их совершивших);
- изобличение виновных (собрание, проверка и оценка доказательств обвинения и защиты, их использование при принятии процессуальных решений о виновности или невиновности лиц в совершении преступлений);
- обеспечение условий и подготовка материалов уголовных дел для судов с тем, чтобы суды получили возможность для осуществления правосудия, справедливого наказания виновных и оправдания невиновных;
- принятие предусмотренных законодательством мер по обеспечению защиты прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений;
- принятие предусмотренных законодательством мер по защите невиновных от необоснованного обвинения и осуждения, восстановления

чести, достоинства и иных прав, свобод и законных интересов граждан, иностранцев и лиц без гражданства в случае их незаконного, необоснованного задержания, заключения под стражу, привлечения к уголовной ответственности, осуждения либо в случаях незаконного, необоснованного применения к ним иных мер уголовно-процессуального принуждения;

- организационно-методическое руководство расследованием преступлений, отнесенных к подсудности следователей следственных частей.

Осуществляя организацию выявления, раскрытия, расследования и предупреждения тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности, начальники и другие руководители следственных частей, равно как и другие субъекты и аппараты управления, призваны обеспечивать достижение следственными частями вышеуказанных общих и специальных задач и добиваться создания стабильного ядра высококвалифицированных кадров следователей и других должностных лиц следственных частей.

Функции следственных частей. С учетом целей и задач следственные части выполняют ряд функций. В уголовном процессе обычно выделяют три основные функции: обвинение (уголовное преследование), защиту и разрешение дела. Данные функции в полной мере присущи следователям следственных частей. Кроме указанных в уголовном процессе выделяют и такую функцию, как расследование уголовных дел (Р. Д. Рахунов, М. М. Выдря, А. П. Гуляев). В следственных частях выполняется и данная процессуальная функция. Выполняемые следственными частями функции следует подразделять на основные и обеспечивающие. Кроме расследования, обвинения, защиты и разрешения уголовного дела в деятельности следственных частей реализуются и другие процессуальные и непроцессуальные функции, относящиеся к основным: прием, регистрация, учет, проверка и рассмотрение заявлений (сообщений) и иной информации о тяжких, особо тяжких преступлениях и организованной преступной деятельности; производство розыска скрывшихся обвиняемых и обвиняемых, местонахождение которых не известно по иным причинам; возмещение ущерба, причиненного совершением преступлений; профилактика преступлений (предотвращение и пресечение преступлений).

К обеспечивающим функциям, реализуемым в деятельности следственных частей и взаимодействующих с ними правоохранительных служб, следует относить:

- 1) оперативно-розыскное обеспечение выявления, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений;
- 2) криминалистическое обеспечение выявления, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений;
- 3) содействие следственным частям в осуществлении расследования;
- 4) охрану правопорядка и обеспечение общественной безопасности в процессе расследования уголовных дел;

- 5) процессуальное руководство и процессуальный контроль;
- 6) прокурорский надзор;
- 7) судебный контроль;
- 8) управление следственными частями.

Определение понятия о следственных частях. Применительно к историческому периоду 90-х годов XX века следственными частями являлись специализированные органы предварительного следствия соответственно Следственного комитета при МВД РФ, главных следственных управлений, следственных управлений и следственных отделов соответственно при министерствах внутренних дел республик, при главных управлениях и управлениях внутренних дел других субъектов Российской Федерации, при управлениях внутренних дел на транспорте, на особо важных и режимных объектах. Следственные части были призваны выявлять, раскрывать, расследовать и предупреждать тяжкие, особо тяжкие преступления и организованную преступную деятельность.

Компетенция должностных лиц следственных частей, то есть следователей, начальников следственных частей и их заместителей, руководителей структурных подразделений следственных частей. В статьях 126 и 132 УПК РСФСР (1960) не была определена подследственность следователей следственных частей, что нередко порождало трения между руководителями вышестоящих и нижестоящих органов предварительного следствия. Авторы настоящего издания в этой связи внесли предложение о необходимости определения в статье 132 УПК РСФСР подследственности следователей следственных частей. По мнению авторов публикуемой статьи, следователям следственных частей органов предварительного следствия в системе МВД республик, ГУВД, УВД других субъектов Российской Федерации, УВД (ГУВД) на транспорте, на особо важных и режимных объектах должны быть подследственны уголовные дела о тех из числа тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности, которые в соответствии со статьями 36 и 37 УПК РСФСР подсудны краевому, областному, городскому суду, суду автономной области, суду автономного округа и Верховному суду республики. К подследственности следователей следственной части Следственного комитета при МВД РФ должны быть отнесены уголовные дела о тех из тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности, которые в соответствии со статьей 38 УПК РСФСР подсудны Верховному Суду Российской Федерации.

В УПК РСФСР (1960), который применялся до 01.07.2002, не была определена компетенция и полномочия следователя-руководителя следственной или следственно-оперативной группы. В статье 173 проекта УПК РФ, одобренного Государственной Думой в первом чтении, полномочия руководителя следственной группы по организации работы следственной группы и руководству действиями других следователей лишь названы, но не конкретизированы. Воспол-

няя данный пробел, законодателю следовало, по мнению авторов настоящего издания, предусмотреть в УПК РФ конкретные процессуальные формы, подлежащие использованию руководителем следственной группы при организации работы и в процессе руководства действиями других следователей.

Анализируя институт младших следователей следственных частей, авторы настоящего издания приходят к выводу, что тех младших следователей, которые не имели юридического образования и которые не были подготовлены к выполнению процессуальных функций, не следовало наделять процессуальными полномочиями, но следовало поручать выполнение функций помощника следователя. В то же время тех из младших следователей, которые получили достаточную юридическую подготовку, после сдачи ими квалификационного экзамена на должность следователя следовало наделять процессуальными полномочиями и в составе следственных (следственно-оперативных) групп под контролем и руководством следователя-руководителя следственной (следственно-оперативной) группы и поручать выполнение несложных следственных и иных процессуальных действий и таким образом приобщать к самостоятельной следственной деятельности. В этой связи, полагают авторы настоящего издания, ведомственным нормативно-правовым актом МВД РФ следовало предусмотреть порядок образования и деятельности квалификационных комиссий по приему квалификационных экзаменов у младших следователей.

Исследуя практику деятельности следственных частей, авторы настоящего издания установили, что действие статьи 128 УПК РСФСР, предусматривающей основания и порядок привлечения общественности к участию в раскрытии преступлений, было неправомерно приостановлено. В этой связи авторами было внесено обоснованное предложение о восстановлении применения действия статьи 128 УПК РСФСР специальной директивой МВД РФ и методическими рекомендациями Следственного комитета при МВД РФ «По организации участия общественности в раскрытии и предупреждении преступлений».

Исследуя компетенцию и полномочия начальников следственных частей, авторы настоящего издания выделяют их административно-правовой и уголовно-процессуальный аспекты. С точки зрения административно-правовой начальник следственной части, его заместители и руководители структурных подразделений следственной части, будучи субъектами управления, наделялись ведомственными нормативно-правовыми актами МВД РФ организационно-управленческими функциями и административно-правовыми полномочиями по организации деятельности следственной части, ее структурных подразделений, следователей и других должностных лиц, а также по осуществлению ведомственного контроля. С точки зрения уголовно-процессуальной начальник следственной части, его заместители и руководители структурных подразделений следственной части не были наделены статьей 127-1, пунктом 6а статьи 34 и иными статьями УПК РСФСР статусом начальника (заместителя начальника) следственного управления, отдела, отделения. Поэтому при издании приказа соответственно МВД РФ, МВД республики, ГУВД,

УВД о назначении сотрудников органов внутренних дел на должность начальника следственной части, его заместителя и руководителя структурного подразделения следственной части данные руководители не наделялись уголовно-процессуальным статусом соответственно начальника или заместителя начальника следственного отдела (управления), начальника или заместителя начальника следственного отделения. В этой связи указанные руководители следственных частей и их структурных подразделений не имели права выполнять уголовно-процессуальные функции и полномочия по процессуальному руководству процессуальной деятельностью следователей следственной части и полномочиями по осуществлению процессуального контроля в сфере уголовно-процессуальной деятельности следователей следственной части. Но начальники следственных частей и начальники структурных подразделений следственных частей фактически осуществляли и процессуальное руководство досудебной деятельностью следователей следственных частей, и процессуальный контроль за досудебной деятельностью указанных следователей, что было незаконным. Чтобы исключить указанную практику нарушения законности, авторами публикуемой статьи было внесено предложение о внесении в штатное расписание следственных органов МВД РФ дополнений, устанавливающих, что при издании приказа соответственно МВД РФ, МВД республики, ГУВД (УВД) иного субъекта Российской Федерации о назначении сотрудников органов внутренних дел на должность начальника следственной части, его заместителя, руководителя структурного подразделения следственной части они наделяются и уголовно-процессуальным статусом соответственно начальника (заместителя начальника) следственного управления, следственного отдела, следственного отделения.

По сути своей уголовно-процессуальной деятельности следственная часть является органом предварительного следствия, поэтому ее начальника и его заместителей следует наделить процессуальными функциями и процессуальными полномочиями начальника следственного отдела, предусмотренными статьей 127-1 УПК РСФСР. В этой связи авторы настоящего издания внесли предложения о внесении законодателем в пункт 6а статьи 34 УПК РСФСР дополнений, предусматривающих, что полномочия начальника следственного отдела распространены на начальника следственной части и его заместителей, а также на начальников (заместителей начальников) структурных подразделений следственной части.

Согласно части третьей статьи 129 УПК РСФСР в случае сложности дела или его большого объема предварительное следствие может быть поручено нескольким следователям. Однако при этом в данной статье УПК не предусмотрено, кто вправе давать поручение о проведении предварительного следствия нескольким следователям. В статье 127-1 УПК РСФСР предусмотрено, что такое поручение дает начальник следственного отдела. По мнению авторов настоящего издания, такое полномочие должно быть предоставлено законодателем и начальнику следственной части (заместителю начальника следственной части).

Согласно пункту 6 Примерного Положения о следственном управлении (отделе) МВД, УВД, утвержденного указом Президента РФ, следственные части создаются и функционируют при министерствах и управлениях внутренних дел субъектов Российской Федерации. Но это алогично. В этой связи авторами было внесено предложение об изменении содержания пункта 6 Примерного Положения, указав, что следственные части создаются и функционируют в качестве специализированных органов предварительного следствия в составе Следственного комитета при МВД РФ, в составе следственных управлений (следственных отделов) при МВД республик и ГУВД, УВД других субъектов Российской Федерации, в составе следственных управлений (следственных отделов) при УВД на транспорте и особо важных и режимных объектах.

В следственных частях имеются многообразные структурные подразделения, создание и функционирование которых предопределяется обычно оперативной обстановкой, региональными особенностями и кадровыми возможностями следственных аппаратов МВД, ГУВД, УВД, УВДТ. Следовательно таких структурных подразделений специализируются на расследовании различных видов тяжких и особо тяжких преступлений, организованной преступной деятельности и наиболее сложных уголовных дел. По мнению авторов настоящего издания, данные структурные подразделения следственных частей должны быть наделены правовым статусом органа предварительного следствия и именоваться соответственно следственными управлениями, следственными отделами, следственными отделениями или следственными группами, специализирующимися на расследовании организованной преступной деятельности, тяжких и особо тяжких экономических преступлений и преступлений против личности, на расследовании деяний о незаконном обороте наркотиков, оружия, о пожарах и поджогах и др.

Для решения ответственных задач в борьбе с преступностью именно в следственных частях в момент их организации концентрировались наиболее опытные, квалифицированные кадры следователей и руководителей следственных аппаратов, перешедшие в 1963–1965 годах из органов прокуратуры в следственные аппараты органов охраны общественного порядка. Данная тенденция в кадровой политике характерна и для следственного аппарата органов внутренних дел 90-х годов XX века и суть ее не только в том, что следственные части являются своеобразной кузницей высокопрофессиональных кадров следователей и руководителей, но и в том, что следственные части продолжают пополняться высоко профессиональными кадрами за счет иных следственных подразделений органов внутренних дел и следственных аппаратов иных правоохранительных ведомств.

Выделение из следственного корпуса кадров, объединяемых в следственные части, предопределяемое объективно складывающейся криминогенной обстановкой, оправдывало себя, ибо в целом следователи следственных частей активно и продуктивно вели борьбу с наиболее опасными преступлениями, следственные части в системе министерств и управлений внутренних

дел в течение своей более чем пятидесятилетней деятельности наработали огромный опыт борьбы с преступностью, который успешно внедрялся и внедряется в практику функционирования как всего следственного аппарата органов внутренних дел, так и следственных аппаратов ФСБ и Следственного комитета Российской Федерации.

Анализируя опыт организации и деятельности следственных частей в системе МВД, ГУВД, УВД (в 90-е годы XX в.), авторы данного издания приходят к выводу, что деятельность указанных организационно-процессуальных формирований далеко не всегда была эффективной, поскольку они были разобщены, не представляли собой единую систему, между следственными частями не было эффективного взаимодействия, зачастую следственные части оказывались разукомплектованными, поскольку в соответствии с приказами МВД РФ либо в соответствии с совместными приказами и указаниями МВД РФ, Генеральной прокуратуры РФ и других федеральных правоохранительных ведомств следователи следственных частей направлялись в командировки на длительный срок (до года и более) в распоряжение межгосударственных, федеральных, межрегиональных и межведомственных следственных и следственно-оперативных групп (бригад). Чтобы компенсировать отток высоких профессионалов-следователей, министры и начальники управлений внутренних дел вынуждены были на такой же срок пополнять следственные части в системе МВД, ГУВД, УВД за счет следователей горрайлинорганов внутренних дел, которые, даже из числа наиболее способных и юридически грамотных, все же далеко не всегда оказывались подготовленными в профессиональном и психологическом плане для эффективной работы в следственных частях. Чтобы компенсировать отток следователей из горрайлинорганов внутренних дел, их руководители вынуждены назначать дознавателей, оперуполномоченных, участковых инспекторов милиции и других должностных лиц исполняющими обязанности следователей на места убоивших. Такое «переливание» следственных кадров и другие недостатки в следственных частях отрицательно влияли на организацию труда в следственных частях и в следственных подразделениях горрайлинорганов внутренних дел, создавали систематические перебои в работе, существенным образом снижали эффективность борьбы не только с организованной преступной деятельностью, тяжкими и особо тяжкими преступлениями, но и с преступлениями средней тяжести. Пагубные последствия перераспределения следственных кадров и других недостатков и в другом: лишившись опытных следователей и не получив вместо них равноценной замены, не устранив отмеченные выше недостатки в организации и деятельности, следственные части существенным образом снижали наступательную борьбу с организованной преступностью, что не способствовало смягчению криминальной ситуации в России и укреплению законности.

В этой связи возникала необходимость в укреплении следственных частей кадрами, совершенствовании их устройства, деятельности и организа-

ции деятельности, недопущении практики разуконплектования следственных частей, в повышении роли следственных частей в борьбе с преступностью. Так, в порядке развития Указа Президента Российской Федерации от 21 ноября 1998 года № 1364 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» было желателъно издание федерального закона об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. В данном федеральном законе следовало бы, предусмотрев раздел, посвященный правовым основам организации и деятельности следственных частей в системе МВД РФ, МВД республик, ГУВД, УВД других субъектов Российской Федерации, УВД на транспорте, на особо важных и режимных объектах, определить:

- цели, задачи и функции следственных частей;
- виды следственных частей, типовые (оптимальные) варианты их функционального и организационно-структурного построения;
- организационно-правовые основы построения системы следственных частей;
- компетенцию следователей и руководителей следственных частей;
- административно-правовые полномочия должностных лиц следственных частей (начальников и заместителей начальников следственных частей, руководителей структурных подразделений следственных частей, следователей-руководителей следственных и следственно-оперативных групп, младших следователей и помощников следователей);
- правовые и организационные основы взаимодействия следственных частей друг с другом и с иными специализированными следственными подразделениями и правоохранительными службами;
- правовые основы управления следственными частями (создание стабильного ядра квалифицированных и опытных кадров следователей и руководителей, финансирование, материально-техническое и иное обеспечение).

В УПК РСФСР (новом УПК РФ) следовало предусмотреть отдельные правила по регулированию особенностей в деятельности следователей и руководителей следственных частей по расследованию организованной преступной деятельности, тяжких, особо тяжких преступлений и наиболее сложных уголовных дел.

Совокупность правовых норм, предусмотренных УПК РСФСР и другими законодательными актами и предложенных авторами настоящего издания, позволила бы обеспечить создание системы правовых норм, регламентирующих организацию и деятельность следственных частей как органов предварительного следствия.

Реализация предлагаемых авторами настоящего издания правовых нововведений позволила бы:

- сократить большое количество нормативно-правовых актов ведомственного характера, претендующих на определение компетенции и полномо-

чий должностных лиц следственного аппарата в системе МВД Российской Федерации;

- систематизировать правовые нормы об организации и деятельности следственных частей, о целях, задачах, функциях и компетенции должностных лиц следственных частей;
- создать строгую иерархию взаимоотношений между должностными лицами Следственного комитета, главных следственных управлений и следственных управлений (следственных отделов), следственных частей и других следственных подразделений, координировать их деятельность, осуществлять за следователями и взаимодействующими с ними сотрудниками других правоохранительных служб процессуальный и ведомственный контроль, своевременно оказывать им методическую и практическую помощь, осуществлять эффективное материально-техническое и финансовое обеспечение следственных частей;
- получить базу для создания стабильного ядра высококвалифицированных опытных кадров следователей и руководителей следственных частей.

2. Правовые основы деятельности должностных лиц следственных частей [1; 3]

Указом Президиума Верховного Совета СССР и Указами Президиумов Верховных Советов союзных республик в апреле 1963 года производство предварительного следствия было предоставлено органам охраны общественного порядка (так в то время именовались органы внутренних дел) с созданием в их системе следственных аппаратов. Наделение органов охраны общественного порядка правом производства предварительного следствия привело к созданию во главе с их начальниками следственных управлений, следственных отделов и следственных отделений в министерствах и управлениях охраны общественного порядка соответственно в РСФСР, в автономных республиках, краях, областях, автономных областях, национальных округах, на железнодорожном, воздушном, морском и речном транспорте и на особо важных и режимных объектах. При районных, линейных и иных отделах милиции состояли во главе с их начальниками следственные отделения и следственные группы следственных управлений и следственных отделов соответствующих министерств и управлений охраны общественного порядка, следователи которых и производили предварительные следствия на обслуживаемых ими территориях и объектах.

Создание следственных аппаратов и их следственных подразделений осуществлено приказами министров охраны общественного порядка союзных республик, утвердившими в мае 1963 года Положения об организации и деятельности следственных аппаратов в органах МООП союзных республик. Такое Положение было утверждено и приказом МООП РСФСР. Положения определили систему следственных аппаратов и дали подробную регламентацию административно-правовых полномочий субъектов управления следственными аппаратами и следственными подразделениями — начальников следствен-

ных управлений, следственных отделов, следственных отделений, следственных групп и их заместителей. Помимо чисто организационно-управленческих функций и административно-правовых полномочий вышеуказанным руководителям в ведомственном нормативно-правовом порядке были предоставлены также уголовно-процессуальные функции и уголовно-процессуальные полномочия по осуществлению руководства следователями и контролю за соблюдением ими законности при возбуждении и расследовании уголовных дел, за соблюдением следователями процессуальных сроков, за обеспечением следователями полноты, всесторонности и объективности расследования; данные руководители получили право проверять уголовные дела и давать по ним соответствующие указания следователям, в необходимых случаях данные руководители участвовали в проведении тех или иных следственных действий.

Директивные органы Советского государства в лице ЦК КПСС, санкционировавшие предоставление в ведомственном нормативно-правовом порядке руководителям следственных управлений, следственных отделов, следственных отделений и следственных групп уголовно-процессуальных функций и уголовно-процессуальных полномочий по руководству предварительным следствием и контролю, понимали неправовой характер данной акции, однако сознательно пошли на нее в порядке правового эксперимента, то есть для проверки, насколько жизнеспособным окажется институт руководителей органов предварительного следствия в лице начальников и заместителей начальников следственных аппаратов и следственных подразделений. Правовой эксперимент проводился более двух лет, оправдал себя и 10 декабря 1965 года Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по улучшению деятельности следственного аппарата органов прокуратуры и охраны общественного порядка» было признано целесообразным наделить руководителей следственных аппаратов и следственных подразделений процессуальными полномочиями. Постановление разрешило и ряд других практически значимых уголовно-процессуальных и организационно-управленческих проблем. В частности, было признано необходимым расширить подследственность следственного аппарата органов охраны общественного порядка за счет передачи в их ведение расследования наиболее сложной и трудоемкой категории дел о хищениях государственного и общественного имущества в особо крупных размерах. Было признано целесообразным издание Закона о следственном аппарате СССР.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 декабря 1965 года в законодательном порядке был учрежден уголовно-процессуальный институт начальника следственного отдела путем дополнения УПК РСФСР статьей 127-1 и пунктом 6а статьи 34 (подобные дополнения были внесены и в УПК других союзных республик). Правовыми нормами данных статей были установлены уголовно-процессуальные функции и уголовно-процессуальные полномочия начальника следственного отдела органов государственной безопасности и органов охраны общественного порядка.

Под общим термином «начальник следственного отдела» в УПК РСФСР и в УПК других союзных республик имелись в виду начальники следственных управлений, следственных отделов и следственных отделений органов охраны общественного порядка, государственной безопасности и их заместители, действующие в пределах своей компетенции. Указанные должностные лица в полном объеме обладали полномочиями начальника следственного отдела, предусмотренными статьей 127-1 УПК РСФСР.

С момента создания в 1963 году следственного аппарата органов охраны общественного порядка в его системе были предусмотрены следственные части, а в их штатах — должности начальников следственных частей, их заместителей, руководителей подразделений следственных частей и следователей следственных частей. Следственные части были специализированными структурными подразделениями соответственно Следственного управления МООП РСФСР, следственных управлений и следственных отделов МООП автономных республик, УООП краев, областей, автономных областей, национальных округов, следственных управлений, следственных отделов и следственных отделений УООП на железнодорожном, воздушном, морском и речном транспорте, УООП на особо важных и режимных объектах. В органах охраны общественного порядка следственные части создавались для борьбы с преступностью по образцу и подобию следственных частей органов прокуратуры, то есть для реализации принципа специализации в расследовании преступлений.

Реорганизация органов охраны общественного порядка в органы внутренних дел не привела к ликвидации следственных частей, их начальников, других должностных лиц руководящего состава и следователей, они остались. В 90-е годы XX века следственные части функционировали в качестве структурных подразделений Следственного комитета при МВД РФ, главных следственных управлений (следственных управлений, следственных отделов) при МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, следственных управлений (следственных отделов) при УВД на железнодорожном, воздушном и водном транспорте и при УВД, ГУВД на особо важных и режимных объектах.

В обновленном в 1965 году УПК РСФСР не предусматривались уголовно-процессуальные функции, уголовно-процессуальные полномочия и компетенция должностных лиц следственных частей, то есть следователей, начальников следственных частей, их заместителей и других должностных лиц. Пункты 6а и 7 статьи 34, статьи 125 и 127-1 УПК РСФСР, посвященные соответственно следователям и начальникам следственных отделов (групп, отделений, управлений, служб, следственного комитета), не решали процессуальных проблем следственных частей и их должностных лиц в лице следователей, начальников следственных частей, их заместителей и руководителей структурных подразделений следственных частей. Данное положение не способствовало ранее и не способствует в 90-е годы XX века оптимальной реализации должностными лицами следственных частей тех

задач, которые они должны выполнять. Пробелы в законодательной регламентации функций, полномочий и компетенции следователей и других должностных лиц следственных частей приходилось решать в дискреционном порядке, то есть путем издания ведомственных нормативно-правовых актов. В частности, в МООП РСФСР, и МВД СССР, и МВД Российской Федерации, и МВД республик, и ГУВД, УВД, УВДТ издавались ведомственные нормативно-правовые акты об организации и деятельности следственных аппаратов и их следственных подразделений, регулировавшие не только оргструктурные и оргштатные вопросы следственных аппаратов и следственных подразделений, но и вопросы процессуальных функций, полномочий и компетенции их должностных лиц, включая должностных лиц следственных частей. Ведомственными нормативно-правовыми актами предусматривалось, что: а) следователи следственных частей — это разновидность института следователей органов охраны общественного порядка и позже — органов внутренних дел, на которых в пределах их компетенции в полном объеме распространялись процессуальные полномочия следователя, установленные статьей 127 и другими статьями УПК РСФСР; б) начальники следственных частей — это заместители начальников следственных управлений или следственных отделов в системе органов охраны общественного порядка и в РФ — в системе органов внутренних дел, на которых в пределах их компетенции в полном объеме распространялись предусмотренные статьей 127-1 УПК РСФСР полномочия начальника следственного отдела (следственного управления). Компетенция следователей и начальников следственных частей предусматривалась их функциональными обязанностями, которые утверждались управленческими решениями министров внутренних дел республик, управленческими решениями начальников ГУВД, УВД, УВДТ. В таком же ведомственном порядке утверждалась компетенция других должностных лиц следственных частей — заместителей начальников следственных частей, начальников и заместителей начальников структурных подразделений следственных частей.

Таким образом, начальник следственной части в соответствии с ведомственными нормативными актами занимал в 90-е годы XX века как бы две должности — первого руководителя (начальника) следственной части и заместителя начальника следственного управления (следственного отдела) ГУВД, УВД, УВДТ, структурным подразделением которого являлась следственная часть. В то же время на заместителей начальников следственных частей и руководителей структурных подразделений следственных частей органов предварительного следствия в системе МВД республик, ГУВД, УВД других субъектов РФ, УВД на транспорте, УВД на особо важных и режимных объектах не распространялись непосредственно статьей 127.1 УПК РСФСР полномочия начальника следственного отдела (следственного управления).

С конца 1965 года в РСФСР и других союзных республиках, а в 90-е годы XX века и в Российской Федерации имели место два вида нормативно-пра-

вовых актов, регулирующих функции и правовое положение начальников следственных отделов (следственных управлений) и их заместителей, а также следователей. Этими нормативно-правовыми актами являлись уголовно-процессуальное законодательство и нормы административного права (преимущественно — ведомственные нормативно-правовые акты). С помощью уголовно-процессуального законодательства, то есть статей 125, 126, 127, 127-1, 132 и пунктов 6а и 7 статьи 34 УПК РСФСР, были урегулированы уголовно-процессуальные функции, уголовно-процессуальные полномочия и уголовно-процессуальная компетенция соответственно следователей органов внутренних дел и руководителей органов предварительного следствия, то есть начальников следственных управлений (следственных отделов) и их заместителей. С помощью норм административного права и прежде всего с помощью ведомственных административно-правовых актов, то есть положений об организации и деятельности следственных аппаратов, и принимаемых в их развитие иных нормативно-правовых актов соответственно МООП РСФСР, МВД СССР и МВД РФ, МВД республик, ГУВД, УВД, УВДТ регулировались управленческие функции, административно-правовые полномочия и административно-правовая компетенция начальников Следственного комитета, следственных управлений, следственных отделов и их заместителей.

Положения данных и уголовно-процессуальных законодательных актов, и норм административного права, в том числе ведомственных нормативно-правовых актов, распространялись и на начальников следственных частей: заместителя начальника Следственного комитета при МВД РФ; заместителей начальников следственных управлений (следственных отделов) МВД, ГУВД, УВД, УВДТ.

Как заместитель начальника следственного управления (следственного отдела) начальник следственной части выполнял функции процессуального руководства и процессуального контроля.

Процессуальное руководство начальника следственной части усматривается в том, что начальник следственной части в соответствии со статьей 127-1 УПК РСФСР по каждому уголовному делу: принимал меры к наиболее полному, всестороннему и объективному производству предварительного следствия; давал письменные указания следователю о производстве предварительного следствия и отдельных следственных действий; передавал дело от одного следователя другому в целях обеспечения наиболее полного и объективного его расследования, а также поручал расследование дела нескольким следователям; в соответствии с законом принимал меры к устранению допущенных следователем ошибок и нарушений закона.

При осуществлении процессуального контроля за расследованием уголовного дела начальник следственной части: следил за регистрацией и своевременным рассмотрением следователем первичных материалов о совершенном или готовящемся преступлении, за своевременностью его действий по возбуждению уголовного дела, раскрытию и предупреждению преступления, сроками, полно-

той, всесторонностью и объективностью расследования; требовал для проверки материалы, по которым следователем отказано в возбуждении уголовного дела; требовал от следователя для проверки уголовное дело, производство по которому приостановлено, прекращено или которое направлено прокурору с обвинительным заключением или постановлением о применении к лицу судом принудительных мер медицинского характера, а также материалы, выделенные из уголовного дела в отдельное производство; участвовал в производстве предварительного следствия, пользуясь при этом полномочиями следователя; рассматривал и разрешал заявления и жалобы граждан на действия следователя, кроме жалоб, разрешаемых по закону прокурором или судом.

Функции управления начальника следственной части заключались в том, что он, будучи первым руководителем, организовывал в следственной части информационно-аналитическую деятельность (сбор, обработку и анализ информации), планировал и принимал иные управленческие решения, организовывал их исполнение, корригирование (улучшение, правку, подправку), учет выполняемой работы, контроль и отчетность. Особое внимание начальник следственной части уделял организации взаимодействия следователей с оперативно-розыскными и иными правоохранительными службами, организационному обеспечению законности в деятельности следователей и профилактике ими преступлений. Функции управления начальник следственной части осуществлял путем использования своих административно-правовых полномочий, предоставленных ему ведомственными нормативно-правовыми актами и другими нормами административного права. Реализация управленческих функций осуществлялась начальником следственной части как лично, так и через своих заместителей и руководителей структурных подразделений следственной части.

Осуществляя свои функции, начальник следственной части становился субъектом уголовно-процессуальных и административно-правовых отношений, которые возникали между ним и подчиненными ему следователями и другими должностными лицами следственной части. Уголовно-процессуальные отношения появлялись в ходе процессуального руководства и процессуального контроля по уголовным делам, а административно-правовые отношения — в ходе управления деятельностью следственной части в целом, ее структурных подразделений и отдельных должностных лиц следственной части. Имелся и другой вид административно-правовых отношений — это тех, которые возникали в процессе взаимодействия начальника следственной части с субъектами управления следственными аппаратами и органами внутренних дел, а также с субъектами управления иных правоохранительных органов, осуществлявших борьбу с преступностью. Имел место и такой вид административно-правовых отношений, которые возникали в процессе ресурсного, кадрового, финансового, материально-технического обеспечения деятельности следственной части и ее должностных лиц. Административно-правовые отношения — результат управленческой

деятельности начальника следственной части, они регулировались нормами административного права, источниками которых были не только соответствующие нормативно-правовые акты МВД РФ, но также соответствующие законы и подзаконные акты.

Содержание уголовно-процессуальных и административно-правовых полномочий начальника следственной части было таковым, что их выполнение подлежало осуществлению им лично. Однако ввиду огромного объема процессуальной и административно-правовой деятельности в следственной части ее начальник физически был не в состоянии лично выполнять весь объем данных полномочий, поэтому он вынужден был делегировать свои полномочия своим заместителям и руководителям структурных подразделений следственной части. Однако такое делегирование полномочий, в особенности уголовно-процессуальных, не корреспондировало с требованиями принципа законности, нарушало законность и в процессуальной, и в административно-правовой сфере деятельности следственных частей, порождало коллизии в отношениях между должностными лицами и следователями.

Несовершенство уголовно-процессуальной и административно-правовой регламентации функций, полномочий и компетенции должностных лиц следственных частей отрицательным образом сказывалось на организации и деятельности следственных частей. Так, 80 % из 187 опрошенных авторами данного издания руководителей следственных частей и других следственных подразделений, а также следователей отметили, что их не удовлетворяла работа следственных частей; 35 % опрошенных отметили, что вытекающие из статьи 127-1 УПК РСФСР уголовно-процессуальные полномочия начальника следственной части недостаточно полны и данная неполнота полномочий не позволяла начальнику следственной части добиваться оптимального выполнения задач, стоящих перед его заместителями, следователями следственной части и руководителями структурных подразделений следственной части; 3 % опрошенных следователей отметили, что начальники следственных частей безмотивно отказывались принимать в производство уголовные дела о тяжких и особо тяжких преступлениях, которые направлялись им из следственных подразделений горрайорганов внутренних дел. Пробелы в уголовно-процессуальном законодательстве нередко пытались устранять, как отмечалось выше, путем издания ведомственных нормативно-правовых актов. В одних случаях в этих целях были приняты Положения о следственных частях ГУВД, УВД, в других случаях были приняты ведомственные нормативно-правовые акты МВД, УВД, УВДТ об утверждении функциональных обязанностей должностных лиц следственных частей (следователей, начальника следственной части, его заместителей, руководителей структурных подразделений следственной части). Однако данные меры проблему не решали в целом, ибо ее решение было допустимым лишь путем принятия соответствующих законов о внесении изменений и дополнений в статью 127.1 УПК РСФСР, иные статьи УПК РСФСР и (либо) путем издания закона об

организации следственных органов Российской Федерации, их целях, задачах, функциях и полномочиях.

Практика издания приказов и утверждения функциональных обязанностей в системе МВД РФ свидетельствует о том, что следователь, начальник следственной части и его заместитель не в соответствии с прямыми предписаниями УПК РСФСР или (и) иного федерального закона, а по волеизъявлению Министра внутренних дел РФ, министров внутренних дел республик и начальников ГУВД, УВД могли быть наделены или не наделены уголовно-процессуальными функциями, уголовно-процессуальными полномочиями и уголовно-процессуальной компетенцией. От ведомственного нормативно-правового акта, но не от уголовно-процессуального закона и в настоящее время зависит, будет ли должность начальника следственной части именоваться в штатном расписании МВД, ГУВД, УВД одновременно и как должность заместителя начальника следственного управления (отдела).

Объективно создавалась ситуация, когда в 90-е годы XX века руководители МВД РФ, МВД республик, ГУВД, УВД, осуществляя официальное толкование уголовно-процессуального законодательства, то есть пунктов 6а и 7 статьи 34, статей 125, 126, 132 и 127-1 УПК РСФСР, с учетом того, как они понимают данное законодательство, и принимают решения о наделении либо о ненаделении: а) начальника следственной части — процессуальными функциями, процессуальными полномочиями и процессуальной компетенцией соответственно начальника следственного комитета, следственного управления, следственного отдела; б) старшего следователя, следователя по особо важным делам, старшего следователя по особо важным делам следственной части — процессуальными функциями, процессуальными полномочиями и соответствующей процессуальной компетенцией следователя органов внутренних дел.

Данный вид толкования уголовно-процессуального законодательства нельзя считать правомерным, поскольку это толкование не только касается отдельных (конкретных) случаев, но и распространяется на неопределенный круг лиц и неограниченное количество случаев. Правом официального толкования уголовно-процессуального, как и иного законодательства, руководители министерств и ведомств, включая МВД РФ, МВД республик, начальников ГУВД, УВД, не были наделены (и в настоящее время не наделены). Таким правом в соответствии с пунктом 2 статьи 102 и пунктом 2 статьи 103 Конституции Российской Федерации наделено лишь Федеральное Собрание Российской Федерации. В этой связи были необходимы законодательные дополнения некоторых статей УПК РСФСР. В частности, в пункте 6а статьи 34, статьях 125 и 127-1 УПК РСФСР следовало предусмотреть правовые нормы такого содержания.

1. Органами предварительного следствия являются: следователи прокуратуры, следователи органов внутренних дел, следователи органов феде-

ральной службы безопасности и следователи федеральных органов налоговой полиции, а также следственный комитет, следственное управление, следственная служба, следственный отдел, следственное отделение, следственная группа данных правоохранительных органов, а также структурные подразделения следственного комитета, следственного управления, следственной службы и следственного отдела в лице их следственных частей и структурных подразделений следственных частей в лице их соответственно следственных управлений, следственных отделов, следственных отделений и следственных групп с входящими в их штаты следователями, начальниками и заместителями начальников данных органов предварительного следствия.

2. Содержащееся в пункте 6а статьи 34 УПК РСФСР наименование «начальник следственного отдела» включает также следующее значение: начальник следственной части Следственного комитета, следственного управления, следственной службы, следственного отдела и его заместители, действующие в пределах своей компетенции; начальник следственного управления, следственного отдела, следственного отделения, следственной группы следственной части и его заместители, действующие в пределах своей компетенции.

3. Помимо предусмотренных статьей 127-1 УПК РСФСР полномочий, у начальника следственной части и его заместителей, у начальника следственного управления, следственного отдела, следственного отделения и следственной группы следственной части и его заместителей дополнительно должны быть закреплены процессуальные полномочия в стадии возбуждения уголовного дела по руководству и контролю процессами приема, регистрации, учета, проверки и разрешения в следственной части и ее структурных подразделений (следователями и другими уполномоченными должностными лицами) заявлений и сообщений о преступлениях, а также полномочия: давать следователям письменные указания об избрании, изменении или отмене меры пресечения либо иной меры уголовно-процессуального принуждения; продлевать срок предварительного следствия; отстранять следователя от дальнейшего ведения предварительного следствия, если им допущено нарушение закона при расследовании дела; возбуждать уголовные дела или отказывать в их возбуждении; прекращать либо приостанавливать производство по уголовным делам.

4. Федеральная централизованная система органов предварительного следствия должна быть единой, ибо лишь при ее единстве возможна эффективная борьба с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной преступной деятельностью во имя укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Единство системы органов предварительного следствия должно обеспечиваться закрепленными в Законе об органах предварительного следствия и УПК РСФСР (новом УПК РФ) следующими принципами их организации и деятельности:

4.1. Органы предварительного следствия Министерства внутренних дел Российской Федерации составляют единую федеральную централизован-

ную систему; руководители органов предварительного следствия действуют на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и начальнику Следственного комитета при МВД Российской Федерации. Указания вышестоящих руководителей органов предварительного следствия в связи с возбуждением и расследованием уголовных дел, данные в порядке, предусмотренном УПК РСФСР, являются обязательными для руководителей нижестоящих органов предварительного следствия и следователей. Указания начальника Следственного комитета при МВД РФ по вопросам предварительного следствия, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения всеми руководителями органов предварительного следствия и следователями.

4.2. Органы предварительного следствия осуществляют свои уголовно-процессуальные функции и уголовно-процессуальные полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, уголовным и уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

4.3. Органы предварительного следствия действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям УПК РСФСР и других законодательных актов Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне и об охране прав и свобод граждан.

4.4. Органы предварительного следствия информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии борьбы с преступностью.

4.5. С учетом данных новелл законодательства уголовно-процессуальные полномочия начальника следственной части и его заместителей, а также начальников (заместителей начальников) структурных подразделений следственной части должны использоваться для осуществления процессуального руководства и процессуального контроля в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного следствия в пределах их компетенции, то есть в пределах подследственности соответственно следственной части и ее структурных подразделений. Такими структурными подразделениями следственных частей могут быть (и это также следует предусмотреть в УПК РСФСР): следственное управление или следственный отдел, следователи которого специализируются на расследовании организованных форм преступной деятельности; следственное управление, следственный отдел, следственное отделение или следственная группа, следователи которых специализируются на расследовании экономических преступлений; следственное управление, следственный отдел, следственное отделение или следственная группа, следователи которых специализируются на расследовании тяжких и особо тяжких преступлений линии уголовного розыска.

С учетом оперативной обстановки в данных следственных управлениях и следственных отделах могут создаваться специализированные структурные подразделения в лице следственных отделов, следственных отделений или следственных групп для расследования тех или иных видов тяжких, особо тяжких и организованных преступлений (например, следственное отделение или следственная группа, следователи которых специализируются на расследовании экономических преступлений и преступлений линии уголовного розыска, совершаемых организованными преступными группами; следственный отдел, следственное отделение или следственная группа по расследованию деяний, связанных с незаконным оборотом наркотиков; следственное отделение или следственная группа по расследованию деяний, связанных с незаконным оборотом оружия; следственное отделение или следственная группа, следователи которых специализируются на раскрытии тяжких и особо тяжких преступлений прошлых лет).

Предлагаемые новеллы уголовно-процессуального законодательства создадут правовую основу для создания следственных частей и их структурных подразделений с правовым статусом соответственно следственного управления, следственного отдела, следственного отделения и следственной группы. На данной правовой основе у следователей и других должностных лиц следственных частей и их структурных подразделений появятся юридические основания для выполнения уголовно-процессуальных функций и реализации уголовно-процессуальных полномочий соответственно как в процессе возбуждения и расследования уголовных дел об организованных формах преступной деятельности и тяжких, особо тяжких преступлениях, так и в ходе процессуального руководства деятельностью следователей и процессуального контроля за этой деятельностью.

Законодательная реализация вышеуказанных предложений о внесении дополнений в УПК РСФСР (новый УПК РФ) и об издании Закона об органах предварительного следствия позволяла определить правовой статус начальника следственной части, его заместителей и руководителей структурных подразделений следственной части как вполне правоспособных и дееспособных субъектов уголовного судопроизводства, реально осуществляющих оптимальное руководство следственной деятельностью по борьбе с тяжкими, особо тяжкими и организованными формами преступлений и контроль за законностью в уголовно-процессуальной деятельности следователей. Данные руководители следственных частей получили бы при этом способность активно влиять на ход организации расследования указанных преступлений и добиваться ощутимых результатов в контроле за организованной преступностью, противодействовать преступности и предупреждать совершение тяжких, особо тяжких и организованных форм преступлений.

В министерствах и управлениях (главных управлениях) внутренних дел в соответствии с установившейся практикой штатными расписаниями

в следственных частях были предусмотрены должности старших следователей, следователей по особо важным делам и старших следователей по особо важным делам. В ряде регионов в штатах следственных частей имелись и должности следователей.

Исследуя полномочия, которыми пользовались следователи следственных частей, авторы настоящего издания выделяют две существенные особенности в их реализации: а) специализацию следователей следственных частей на расследовании конкретных видов преступлений и б) выполнение данными следователями некоторых управленческих функций. Первая особенность заключалась в следующем. Независимо от занимаемой должности, все следователи следственных частей пользовались одинаковыми полномочиями, которые были установлены для следователей статьей 127 и другими статьями УПК РСФСР. Но данные полномочия фактически осуществлялись следователями следственных частей по-разному, в зависимости от их компетенции, которая определялась функциональными обязанностями каждого конкретного следователя. Уровень компетенции каждого следователя зависел от его специализации, то есть от того, преступления какого конкретного вида ему было поручено расследовать в соответствии с функциональными обязанностями. Руководители МВД РФ, МВД республик, ГУВД и УВД, утвердившие в ведомственном нормативно-правовом порядке функциональные обязанности следователей, тем самым поступали, с одной стороны, целесообразно, ибо обеспечивали реализацию принципа специализации, который положительно зарекомендовал себя в борьбе с тяжкими, особо тяжкими и организованными формами преступлений, а с другой стороны, нарушали УПК РСФСР, поскольку, определяя пределы специализации следователей, тем самым ограничивали их компетенцию, установленную частями пятой и седьмой статьи 126 УПК РСФСР. Какой же выход? Отказаться от принципа специализации? Нет. Принцип специализации и далее следовало практиковать в расследовании тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности. Но реализацию данного принципа следовало осуществлять на уголовно-процессуальной основе, для чего в статье 126 УПК РСФСР (и в новом УПК РФ) надо было предусмотреть правовую норму, наделяющую начальника следственной части правом определять компетенцию (функциональные обязанности) подчиненных ему органов предварительного следствия. С учетом данных положений, если бы они были восприняты законодателем РФ, начальник следственной части мог бы в зависимости от криминогенной ситуации и с учетом штатной численности следователей, их опыта работы и профессионального мастерства выделять те или иные направления следственной специализации: расследование организованных форм преступной деятельности; расследование преступлений в сфере экономики; расследование должностных преступлений; расследование преступлений против личности; расследование преступлений против общественной безопасности и общественного порядка; расследование поджогов и пожаров;

расследование деяний, связанных с незаконным оборотом оружия; расследование деяний, связанных с незаконным оборотом наркотиков; расследование преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Подобными полномочиями по определению компетенции (функциональных обязанностей) подчиненных им органов предварительного следствия следовало бы наделить также начальника следственного комитета, следственного управления, следственной службы, следственного отдела, следственного отделения, следственной группы соответственно при МВД РФ, МВД республик, ГУВД, УВД.

Вторая особенность в реализации своих полномочий следователями следственных частей состояла в том, что они, в отличие от следователей горрайлинорганов внутренних дел, при расследовании преступлений осуществляли и функцию управления. Проявлялось это в том, что следователи следственных частей, как правило, выступали руководителями следственных групп и руководителями следственно-оперативных групп, образуемых для раскрытия и расследования тяжких, особо тяжких и организованных форм преступлений, дела о которых отличались особой сложностью.

Следственные группы создавались процессуальными решениями прокурора или начальника следственной части (начальника следственного управления, следственного отдела), а следственно-оперативные группы — управленческими решениями руководителей МВД РФ, МВД республик, ГУВД, УВД. При создании следственных и следственно-оперативных групп следовало учитывать мнение следователя — руководителя следственной группы (следственно-оперативной группы) о ее членах, так как ответственность за организацию раскрытия и расследования преступлений нес следователь — руководитель следственной группы (следственно-оперативной группы). Поскольку в УПК РСФСР не было правовых норм, которые бы устанавливали полномочия следователя — руководителя следственной группы и следственно-оперативной группы, авторы настоящего издания предложили предусмотреть такие правовые нормы в законодательном порядке путем внесения соответствующих дополнений в УПК РСФСР (УПК РФ). При этом полномочия следователя — руководителя следственной группы за отдельными исключениями должны быть сходными с полномочиями начальника следственного отделения, предусмотренными статьей 127-1 УПК РСФСР.

Руководствуясь принципом целесообразности, руководители МВД РФ, МВД республик, ГУВД и УВД своими ведомственными нормативно-правовыми актами установили правила, согласно которым при создании следственно-оперативных групп взаимодействие между ее членами должно быть прямым и носить непосредственный характер. Это означает, что в составе следственно-оперативной группы взаимоотношения между следователями и сотрудниками органов дознания в лице оперуполномоченных криминальной милиции, специалистов-криминалистов, участковых уполномоченных милиции общественной безопасности и других в про-

цессе раскрытия, расследования, предупреждения преступлений и розыска обвиняемых должны быть прямыми, то есть не опосредованными решениями начальников органов дознания. Но такие нормативно-правовые установки противоречили положениям части 4 статьи 119, части 4 статьи 127, части 1 статьи 196, статье 197 УПК РСФСР, согласно которым взаимодействие следователя допускалось в целом с органами дознания, но не напрямую с их конкретными дознавателями, оперативными работниками либо иными сотрудниками. Данное противоречие между практикой и законом следовало устранить путем дополнения УПК РСФСР правовыми нормами, предусматривающими юридические основания и порядок создания следственно-оперативных групп, их виды, а также основания и порядок прямого (непосредственного) взаимодействия следователей с другими членами следственно-оперативных групп по раскрытию, расследованию, предупреждению преступлений и розыску обвиняемых. Данные нормы следовало включить и в разрабатываемый проект УПК РФ.

В зависимости от криминогенной обстановки и насущных задач в следственных частях следовало предусмотреть Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР (УПК РФ) возможность создания следственно-оперативных групп следующих видов: постоянно действующие следственно-оперативные группы; следственно-оперативные группы, создаваемые на определенный период времени для выполнения конкретной задачи, в том числе для реализации данных, полученных оперативно-розыскным путем, в период возбуждения уголовных дел и проведения по ним неотложных следственных действий на первоначальном этапе расследования; следственно-оперативных групп, создаваемых для раскрытия и расследования преступлений в течение всего производства по уголовному делу, то есть с момента возбуждения уголовного дела до окончания его расследования; межрегиональные и межведомственные следственно-оперативные группы; международные следственно-оперативные группы.

В числе правовых норм, регулирующих взаимодействие в составе следственно-оперативных групп, в УПК следовало предусмотреть и правовые нормы, устанавливающие уголовно-процессуальные и административно-правовые (управленческие) полномочия следователя — руководителя следственно-оперативной группы. Эти полномочия должны быть трех видов:

- а) полномочия следователя-руководителя по осуществлению процессуального руководства и процессуального контроля в сфере процессуальной деятельности следователей следственно-оперативной группы. Эти полномочия должны быть тождественны полномочиям следователя — руководителя следственной группы;
- б) полномочия следователя-руководителя по осуществлению процессуального руководства и процессуального контроля в сфере процессуальной деятельности дознавателей, являющихся членами следственно-оперативной группы. Эти полномочия должны быть сходными с полномочиями следователя — руководителя следственной группы;

в) полномочия следователя-руководителя по осуществлению управленческих функций в сфере организации взаимодействия членов следственно-оперативной группы и в целом в сфере организации деятельности следственно-оперативной группы.

Исследуя организационную деятельность следователей следственных частей, авторы пришли к выводу, что эта деятельность самым тесным образом должна быть связана с расследованием ими тяжких, особо тяжких и организованных форм преступлений и состоять при этом прежде всего в оказании практической и методической помощи следователям горрайлинорганов внутренних дел и обучении их следственному мастерству. Практическая помощь следователей следственных частей заключается в том, что они принимают в свое производство уголовные дела о тяжких, особо тяжких преступлениях и организованной преступной деятельности, которые возбуждены и начаты расследованием следователями горрайлинорганов внутренних дел, а также в том, что следователи горрайлинорганов внутренних дел включаются в состав следственных и следственно-оперативных групп для участия в расследовании таких преступлений. Методическая помощь проявляется в том, что следователи следственных частей передают в процессе совместной работы следователям горрайлинорганов свой профессиональный опыт, обучают их современным методикам расследования тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности и современной тактике взаимодействия, выполнения сложных следственных действий, применения научно-технических средств и научной организации следственного труда. Помимо этого следователи следственных частей могли проводить занятия в следственных подразделениях горрайлинорганов внутренних дел по линии служебной профессиональной подготовки. Такие занятия рекомендовалось проводить прежде всего в тех следственных подразделениях, которые работали в сложной оперативной обстановке, совмещать такие занятия при выездах в горрайлинорганы внутренних дел для проверки и оказания практической и методической помощи.

Для эффективного выполнения стоящих перед ними задач в борьбе с тяжкими, особо тяжкими и организованными формами преступлений следователи следственных частей должны были обладать подлинной процессуальной самостоятельностью. Процессуальная самостоятельность следователя как важнейшее условие его успешной деятельности по раскрытию и расследованию преступлений могла быть исчерпывающе гарантирована при выполнении многих условий. Но важнейшее из этих условий должно заключаться в дальнейшем совершенствовании закона в направлении сближения процессуальной самостоятельности следователей (прежде всего следственных частей) с процессуальной независимостью судей. Деятельность следователя — особая, специфическая. Она — не производственная (по изготовлению материальных ценностей) и не административная, а процессуальная, приближающаяся по своей сути и назначению к деятельности судебной. По-

этому, в принципе, на нее не должны распространяться методы руководства и контроля, принятые в деятельности производственной и административной и практикуемые прокурорами и руководителями следственных подразделений в соответствии со статьями УПК РСФСР, определяющими их полномочия. Здесь более подходили те процессуальные методы, которые используются вышестоящими судами в процессе надзора за деятельностью судов первой инстанции. В принципе, следственная деятельность должна быть независимой и не связанной властно-распорядительными полномочиями прокурора и начальника следственной части. Поэтому необходимо было в законодательном порядке гарантировать процессуальную самостоятельность следователей (прежде всего следственных частей), важность и независимость их внутреннего убеждения, складывающегося в процессе расследования уголовных дел, для чего было целесообразным предусмотреть в нормах УПК РФ положение, сходное с тем, которое в УПК РСФСР было закреплено в отношении судей и прокуроров: «Следователь независим и подчиняется только Конституции Российской Федерации и федеральному закону».

Полная процессуальная самостоятельность следователя и его независимость в принятии решений по делу, а отсюда и полная ответственность за судьбу уголовного дела, немислимы до тех пор, пока в своей работе он будет испытывать на себе влияние властно-распорядительных полномочий прокурора и начальника следственной части. Значит, в перспективе развитие и совершенствование уголовно-процессуального законодательства следует усматривать в направлении постепенного отмирания в досудебном производстве властно-распорядительных полномочий и прокурора, и начальника следственной части (следственного отдела).

3. Особенности организации деятельности должностных лиц следственных частей [1; 3]

Ведомственными нормативно-правовыми актами МВД РФ было предусмотрено в 90-х годах XX века, что численность следственных частей и их сотрудники не включаются в систему управленческих аппаратов. Анализируя данные положения и практику, тем не менее следует полагать, что в 90-х годах XX века следственные части, их руководители и следователи, которые хотя не включались ведомственными нормативно-правовыми актами в управленческие аппараты, тем не менее все же должны были заниматься управленческой деятельностью, хотя и в существенно меньшем объеме, чем сотрудники аппаратов управления. Реализация следственными частями соответствующих управленческих функций обуславливалась прежде всего двумя факторами: 1) необходимостью управления силами и средствами самих следственных частей; 2) необходимостью организации расследования уголовных дел о преступлениях, подследственных следователям следственных частей. Был и третий фактор: поскольку во многих МВД, ГУВД, УВД, УВДТ начальники следственных частей одновременно являлись заместителями начальников следственных управлений (следственных отделов) при МВД, ГУВД, УВД,

УВДТ, постольку как таковые они должны были участвовать в управлении не только силами и средствами возглавляемых ими следственных частей, но и в целом силами и средствами всех органов предварительного следствия в системе МВД, ГУВД, УВД. С учетом данных обстоятельств могли быть выделены четыре направления в управленческой деятельности каждой следственной части: а) участие следственной части в управлении силами и средствами всех органов предварительного следствия соответственно в системе МВД республики, ГУВД, УВД иных субъектов РФ; б) управление силами и средствами самой следственной части; в) организация деятельности в следственной части по расследованию конкретных преступлений; г) организация деятельности начальника следственной части, его заместителей, каждого следователя и каждого из числа остальных должностных лиц следственной части.

Вопрос об участии следственных частей в управлении силами и средствами всех органов предварительного следствия в системе МВД, ГУВД, УВД их руководителям следовало решать избирательно, с учетом конкретной оперативной обстановки, штатных возможностей, квалификации кадров и других факторов. Исследуя указанные обстоятельства в органах внутренних дел ряда регионов России, авторы настоящего издания пришли к выводу, что особое внимание руководители следственных аппаратов должны были уделять: вопросам координации деятельности следственных частей и следственных отделов (следственных отделений) при горрайлиноорганах внутренних дел по выявлению, раскрытию, расследованию и предупреждению тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности; методическому обеспечению деятельности следственных отделов и следственных отделений при горрайлиноорганах внутренних дел; обучению следователей горрайлиноорганов внутренних дел методике расследования и тактике производства отдельных следственных действий, а также тактике взаимодействия следователей с органами дознания и другими правоохранительными службами; практической помощи следственным отделениям и следственным отделам горрайлиноорганов внутренних дел в раскрытии, расследовании и предупреждении преступлений.

Оптимизация борьбы с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной преступной деятельностью во многом определялась в 90-е годы XX века четким правовым регулированием полномочий субъектов управления и оптимальным распределением этих полномочий между ними. Между тем, как отмечалось выше, действовавшее в 90-х годах XX века законодательство не регулировало полномочия субъектов управления следственными аппаратами и их следственных частей, а ведомственные нормативно-правовые акты были еще далеки от совершенства при установлении прав и обязанностей руководителей различных уровней по вопросам, касающимся сферы организации расследования преступлений.

С принятием 18 апреля 1991 года Закона РСФСР «О милиции» существенным образом изменился в уголовном процессе правовой статус мини-

стров внутренних дел и начальников ГУВД, УВД. Если раньше, до принятия данного Закона, будучи начальниками милиции республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, на транспорте, на особо важных или режимных объектах, каждый из указанных начальников обладал правовым статусом начальника органа дознания, то принятый Закон «О милиции» лишил их процессуальных полномочий начальника органа дознания, ибо эти полномочия перешли к новым субъектам права — их заместителям в лице начальников криминальной милиции и начальников милиции общественной безопасности (местной милиции).

Изменение правового статуса первых руководителей МВД, ГУВД, УВД повлияло на характер их взаимоотношений со следователями и начальниками следственных частей. До издания Закона «О милиции» существовало положение, при котором вопреки требованиям УПК РСФСР начальники следственных частей и возглавляемые ими следственные части как оргструктурные подразделения следственных управлений (следственных отделов) фактически находились в подчинении органов дознания в лице первых руководителей МВД, ГУВД, УВД. С принятием же Закона «О милиции» ситуация несколько изменилась. Проблема прямого подчинения следователей и начальников следственных частей начальникам органов дознания была снята, поскольку первые руководители МВД, ГУВД, УВД стали выступать не как начальники органов дознания, а как административные руководители, осуществляющие общее руководство организацией деятельности всех вверенных им служб, включая следственные аппараты и их следственные части.

Министры внутренних дел, начальники ГУВД, УВД не были уполномочены законом осуществлять процессуальное руководство деятельностью следователей и начальников следственных частей и процессуальный контроль в досудебном производстве. Вместе с тем, как первые руководители МВД, ГУВД, УВД, в систему которых включены следственные части, они должны были играть важную роль прежде всего в организации деятельности следственных частей, их взаимодействия с оперативно-розыскными и другими службами органов внутренних дел. Помимо общего руководства к их ведению была отнесена подзаконными правовыми актами реализация обеспечивающих по отношению к следственным частям функций. Путем исследования управленческой деятельности первых руководителей МВД, ГУД, УВД авторам настоящей публикации представилось возможным определить алгоритм обеспечивающих функций данных субъектов управления. К таким обеспечивающим функциям первых руководителей МВД, ГУВД, УВД относились: ресурсное обеспечение следственных частей; оперативное управление взаимодействующими со следственными частями внутренними войсками, милицией, экспертно-криминалистическими, информационными и иными службами; организация криминологического прогнозирования, разработка стратегии и тактики борьбы с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной

преступной деятельностью; организация расследования преступлений, взаимодействия и управления деятельностью следственных аппаратов, их следственных частей и органов дознания; координационное обеспечение деятельности следственных аппаратов и их следственных частей, органов дознания и других служб по выявлению, раскрытию, расследованию и предупреждению тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности; укрепление законности; принятие мер, гарантирующих процессуальную самостоятельность и независимость следователей и начальников следственных частей; организация проверок соблюдения законности в деятельности следственных частей, анализа и обобщения причин нарушений в процессуальной, административно-правовой, оперативно-розыскной деятельности следственных частей и взаимодействующих с ними служб; ведомственное нормативно-правовое обеспечение организации деятельности следственных частей; организация разработки и осуществления мер по дальнейшему совершенствованию функционирования следственных аппаратов и их следственных частей.

Министры внутренних дел, начальники ГУВД, УВД руководили своими заместителями в лице начальников следственных управлений (следственных отделов) и через них — руководителями и следователями следственных частей, заслушивали на оперативных совещаниях и заседаниях коллегий их отчеты по важнейшим вопросам организации выявления, раскрытия, расследования и предупреждения тяжких, особо тяжких и организованных форм преступлений, взаимодействия, управления и обеспечения материально-техническими и финансовыми ресурсами, кадрами. В пределах их компетенции они утверждали структуру и штаты следственных частей, принимали меры по укреплению их кадрами профессионально подготовленных, компетентных работников; в пределах предоставленных им полномочий они присваивали очередные специальные звания, назначали на должности руководителей и других сотрудников следственных частей, перемещали их по службе, поощряли и налагали дисциплинарные взыскания, увольняли с занимаемых должностей. За нарушения уголовно-процессуальных норм дисциплинарное взыскание на следователя или начальника следственной части ими могло быть наложено не иначе, как на основании представления прокурора (частного определения суда или частного постановления судьи) и заключения начальника следственного управления (следственного отдела) при МВД, ГУВД, УВД.

Указанные функции министры внутренних дел республик, начальники ГУВД, УВД осуществляют как непосредственно, так и в тесном контакте со своими заместителями в лице начальников следственных управлений и следственных отделов и руководителей следственных частей.

МВД России организационно руководило учебными заведениями и научными учреждениями органов внутренних дел, выполнявшими заказы, в том числе и следственных аппаратов, по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров следственных частей.

Начальники следственных управлений (следственных отделов) и начальники следственных частей осуществляли непосредственное управление подчиненными им силами и средствами. По мнению авторов настоящей статьи, в соответствии с возложенными на следственные части задачами к их непосредственной управленческой функции были отнесены прежде всего в целом организация расследования тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности. Помимо этого, к управленческим функциям следственных частей были отнесены:

- сбор и анализ информации о деятельности следственных частей;
- планирование работы следственных частей и их должностных лиц;
- организация взаимодействия должностных лиц следственных частей с органами, осуществляющими оперативно-розыскную, экспертно-криминалистическую и другие виды правоохранительной деятельности, дознание, прокурорский надзор и судебный контроль по уголовным делам о преступлениях, подследственных следственным частям;
- анализ следственной практики, организации и результатов деятельности следователей и других должностных лиц следственных частей;
- координация деятельности следственных частей и других органов предварительного следствия в системе МВД, ГУВД, УВД по организации выявления, раскрытия, расследования и предупреждения тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности;
- организация ведомственного и процессуального контроля за расследованием преступлений в следственных частях;
- разработка и реализация мер по повышению качества и сокращению сроков расследования уголовных дел о тяжких, особо тяжких преступлениях и об организованной преступной деятельности;
- изучение, обобщение и рекомендация к внедрению положительного опыта расследования уголовных дел о преступлениях данных категорий;
- разработка современных методик расследования тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности и внедрение этих методик в практику следственных частей и других органов предварительного следствия МВД, ГУВД, УВД;
- изучение правоприменительной деятельности должностных лиц следственных частей и разработка предложений по совершенствованию уголовного, уголовно-процессуального и другого законодательства, применяемого в деятельности следственных частей;
- участие в подборе, расстановке и воспитании кадров следователей и других должностных лиц, специализирующихся на расследовании тяжких, особо тяжких преступлений и организованной преступной деятельности, в повышении их квалификации и профессионального мастерства [23].

Основным органом дознания, взаимодействовавшим со следственными частями, являлась криминальная милиция. Как свидетельствует анализ прак-

тики, в необходимых случаях совместную согласованную работу следственных частей необходимо было осуществлять также с другими органами дознания: с милицией общественной безопасности (местной милицией); с начальниками исправительных учреждений и следственных изоляторов; с органами государственного пожарного надзора; с командирами воинских частей, соединений и начальниками военных учреждений Вооруженных Сил России (включая внутренние войска); с органами федеральной службы безопасности; с федеральной пограничной службой; с таможенными органами; с федеральными органами налоговой полиции; с капитанами морских судов и начальниками зимовок. Весьма тесные контакты следственные части должны были поддерживать со всеми государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и другие правоохранительные функции.

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством (ст. 117, 118, 119, 122, 127, 196, 197 УПК РСФСР) субъектами взаимодействия по уголовным делам являлись в 90 годы XX века следователь и орган дознания. Начальник следственной части в числе таких субъектов законом не был предусмотрен, и тем не менее, исходя из существа правового статуса первого руководителя органа предварительного следствия, каковым он фактически являлся, на него ведомственными нормативно-правовыми актами МВД РФ возлагалась обязанность быть организатором взаимодействия. С учетом его процессуальных полномочий, вытекающих из статьи 127-1 УПК РСФСР, начальник следственной части выступал в качестве руководителя следователей, участвующих во взаимодействии с органами дознания. Согласно установленному статьями 8 и 9 Закона РСФСР «О милиции» правовому положению начальники криминальной милиции и начальники милиции общественной безопасности (местной милиции) являлись руководителями органов дознания и как таковые осуществляли организацию деятельности подчиненных им соответственно оперуполномоченных и инспекторов милиции в период взаимодействия со следователями следственных частей, руководили деятельностью оперуполномоченных и инспекторов милиции и осуществляли за ними контроль. Аналогичным образом строились взаимоотношения начальников других органов дознания и правоохранительных служб со своими подчиненными в период их взаимодействия со следователями следственных частей.

В процессе взаимодействия согласованная работа осуществлялась в целях обнаружения преступлений и лиц, их совершивших, выявления источников доказательств, розыска преступников и похищенного имущества и для решения других задач согласованной деятельности следователей и других участников взаимодействия.

В системе МВД России сложилась практика, в соответствии с которой следователи напрямую взаимодействовали с органами дознания либо с отдельными сотрудниками, когда взаимодействие было организовано в рамках следственно-оперативных групп (СОГ). Следственно-оперативная группа

представляла собой временное формирование, создаваемое управленческим решением первого руководителя (заместителя первого руководителя) МВД, ГУВД, УВД, либо совместным управленческим решением начальника следственной части (начальником следственного управления, следственного отдела) и начальника органа дознания. Руководителем СОГ назначался следователь следственной части. В состав СОГ с учетом сложности уголовного дела и объема процессуальной, оперативно-розыскной, организационной работы и работы по криминалистическому обеспечению взаимодействия могло включаться несколько следователей, необходимое количество оперативных работников, специалистов и других сотрудников правоохранительных органов. Работа СОГ планировалась под руководством следователя. Выполнение плановых мероприятий проверял следователь. Выполнение непроцессуальных мероприятий мог проверить и соответствующий руководитель органа внутренних дел. При планировании и подведении итогов совместной согласованной работы проводились оперативные совещания членов СОГ, которыми руководил следователь. В совещаниях могли участвовать руководители органов дознания. В наиболее ответственных случаях оперативное совещание проводил начальник следственной части или начальник следственного управления (следственного отдела) или даже первый руководитель МВД, ГУВД, УВД.

В системе МВД России сложилась практика, в соответствии с которой следователь напрямую взаимодействовал с органами дознания и вне рамок СОГ. Следователь вправе был адресовать свои поручения и указания начальнику органа дознания, который обязан был организовать их выполнение подчиненными ему сотрудниками в конкретные сроки и направить следователю ответы по результатам проведения предусмотренных статьей 6 Закона Российской Федерации об оперативно-розыскной деятельности оперативно-розыскных мероприятий и иных регламентированных УПК и Законом «О милиции» действий. При организации взаимодействия в составе СОГ следователь обычно адресовал свои письменные поручения и указания конкретному сотруднику органа дознания, и тот, выполнив их, сообщал следователю о результатах. Как отмечалось выше, при планировании согласованной процессуальной и оперативно-розыскной деятельности необходимости в даче поручений и указаний не возникало, так как соответствующий сотрудник органа дознания выполнял необходимые оперативно-розыскные мероприятия и действия в порядке реализации соответствующих позиций плана взаимодействия.

Начальник следственной части, как это следует из существа его функций и характера взаимоотношений органов предварительного следствия и дознания, для организации взаимодействия должен был вступать в непосредственные отношения с начальниками органов дознания. Здесь возникла проблемная ситуация. В соответствии с уголовно-процессуальным законом правовой основой взаимодействия, если его инициатором выступает следователь, служат его письменные поручения и указания органу дознания (они для органа дознания обязательны). В отличие от этого начальник след-

ственной части по УПК РСФСР не был наделен правом давать органам дознания поручения и указания, обязательные для исполнения, поэтому начальник следственной части и не мог вступать с органами дознания в уголовно-процессуальные отношения. Следовательно, взаимодействие начальника следственной части и органа дознания могло носить не уголовно-процессуальный, а административно-правовой характер, поскольку оно в данном случае строилось не на основе норм УПК РСФСР, а на основе положений, предусмотренных ведомственными нормативно-правовыми актами, относящимися к отрасли административного права.

По каналам управления начальник следственной части вправе был требовать от руководителей милиции и иных органов дознания системы МВД РФ по делам и материалам о преступлениях, по которым обязательно предварительное следствие, обеспечения своевременного выполнения органом дознания обязанностей по предупреждению, пресечению, выявлению, раскрытию преступлений, производству дознания в порядке, предусмотренном статьей 119 УПК РСФСР, розыску преступников и похищенного имущества.

Начальник органа дознания обязан был как по личной инициативе, так и в соответствии с требованием начальника следственной части обеспечить выполнение подчиненными ему сотрудниками указанных обязанностей. В этих целях он должен был организовать принятие следующих мер:

- организовать прием и рассмотрение заявлений (сообщений) о тяжких, особо тяжких преступлениях и организованной преступной деятельности, уголовные дела о которых подследственны следователям следственных частей; незамедлительно направить в следственную часть информацию обо всех известных преступлениях данной категории;
- при направлении заявлений (сообщений) о преступлениях по подследственности принимать меры к предупреждению и пресечению данных преступлений, а также к закреплению следов преступлений;
- получив заявления (сообщения) о тяжких, особо тяжких преступлениях или организованной преступной деятельности, в необходимых случаях производить их проверку, в том числе с использованием оперативно-розыскных мероприятий и предусмотренных частью 2 статьи 109 УПК РСФСР действий; в неотложных случаях при наличии к тому оснований возбуждать уголовные дела и проводить по ним дознание в порядке, предусмотренном статьей 119 УПК РСФСР;
- после передачи уголовных дел в следственную часть выполнять по ним поручения и указания следователей следственной части по производству розыскных и следственных действий; по делам, по которым не представилось возможным обнаружить лицо, совершившее преступление, по собственной инициативе продолжать осуществление оперативно-розыскных мероприятий для установления преступников, уведомляя следователей или начальника следственной части о результатах;

- принимать меры к возмещению ущерба, причиненного преступлениями, производить розыск лиц, совершивших преступления, а также розыск похищенного имущества (в соответствии с письменными поручениями и указаниями следователей следственной части);
- по уголовным делам, находящимся в производстве следователей следственной части, выполнять их письменные поручения и указания об оказании содействия в расследовании или производстве отдельных следственных действий, о приводе лиц, уклоняющихся от явки по вызову следователей, о заключении под стражу лиц, в отношении которых следователями вынесены санкционированные прокурорами постановления о заключении под стражу, о производстве розыскных, следственных и иных предусмотренных законом действий.

Органы дознания обязаны были оказывать следователям следственных частей содействие в осуществлении их задач. Это было возможно в следующих формах:

- охранять, конвоировать и содержать в ИВС и СИЗО задержанных и лиц, заключенных под стражу;
- обеспечивать сохранность бесхозного имущества задержанных и заключенных под стражу лиц до передачи его следователями в ведение соответствующих органов и должностных лиц местной администрации;
- обеспечивать сохранность найденных и сданных в милицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, имеющих отношение к уголовным делам о расследуемых преступлениях;
- принимать предусмотренные законом меры по охране потерпевших, свидетелей и других участников уголовного процесса, а также членов их семей и близких, если здоровье, жизнь или имущество данных лиц находились в опасности;
- обеспечивать правопорядок, общественную и личную безопасность граждан в местах производства следственных действий;
- при расследовании преступлений, связанных с массовыми беспорядками, авариями, катастрофами, пожарами, эпидемиями, эпизоотиями, другими чрезвычайными событиями, принимать неотложные меры по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи, а также по охране оставшегося без присмотра имущества;
- в пределах предоставленных прав оказывать помощь следователям следственных частей в осуществлении уголовно-процессуальной деятельности, если следователям оказывалось противодействие или угрожала опасность [23].

Начальник следственной части и руководители ее структурных подразделений проводили большую работу по организации деятельности следователей. На основе четкого разграничения компетенции (функциональных обязанностей) следователей организовывали их взаимодействие с органами дознания и другими правоохранительными службами. Совместным управ-

ленческим решением с руководителями криминальной милиции и другими органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, начальник следственной части либо по его представлению начальник следственного управления (следственного отдела) создавали следственно-оперативные группы и расформировывали их при выполнении ими поставленных перед ними задач. Начальники следственных частей:

- руководили работой следователей при составлении ими совместно с участниками следственно-оперативных групп планов согласованных следственных действий, оперативно-розыскных, организационных и других мероприятий, контролировали выполнение этих планов;
- проверяли своевременность реагирования следователей и других сотрудников следственной части на заявления и сообщения о тяжких, организованных преступлениях и организованной преступной деятельности, следили за своевременностью, законностью и обоснованностью принятия по ним предусмотренных УПК мер; проверяли законность и обоснованность постановлений следователей о возбуждении и отказе в возбуждении уголовных дел и их прекращении, равно как постановлений об избрании (изменении, отмене) мер пресечения и других мер уголовно-процессуального принуждения; вносили представления соответствующим прокурорам об отмене незаконных и необоснованных постановлений, вынесенных следователями;
- возбуждали уголовные дела о тяжких, особо тяжких преступлениях и организованной преступной деятельности при наличии к тому установленных УПК поводов и оснований, поручали производство по ним предварительного следствия соответствующим следователям; следили за своевременным и качественным проведением следственных действий, оказывали методическую и практическую помощь следователям при их проведении; лично выполняли наиболее сложные следственные действия;
- проверяли исполнение органами дознания и другими участниками взаимодействия поручений и указаний следователей о производстве следственных действий и розыскных мероприятий; проверяли законность и обоснованность профилактической деятельности следователей и взаимодействующих с ними участников, контролировали исполнение адресатами внесенных представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений; организовывали подготовку и внесение обобщенных представлений соответствующим адресатам и проверку рассмотрения данных представлений и принятие по ним мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению преступлений.

Начальники следственных частей принимали и другие меры по организации работы следователей и других подчиненных им сотрудников следственных частей, в частности: систематически давали оценку деятельности следователей и других сотрудников следственных частей по выявлению, раскрытию, предупреждению и расследованию преступлений, розыску преступ-

ников и похищенного имущества. Организуя установление и розыск преступников, взаимодействие следователей, начальники следственных частей опирались на своих заместителей и руководителей структурных подразделений следственных частей, совместными усилиями добивались своевременного и качественного исполнения сотрудниками своих функций, систематически анализировали оперативную обстановку и практику взаимодействия, выявляли недостатки, разрабатывали и осуществляли меры по повышению результативности уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной и организационной деятельности подчиненных им сотрудников следственных частей и взаимодействующих с ними сотрудников органов и учреждений соответственно МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации и горрайлинорганов внутренних дел.

Начальники следственных частей особое внимание уделяли проблемам ресурсного обеспечения (кадрового, финансового, материально-технического) следственных частей, распределению полномочий между должностными лицами, планированию работы, выполнению плановых и внеплановых мероприятий, организации деятельности должностных лиц следственных частей по выполнению своих функций, контролю за расследованием уголовных дел о преступлениях и оказанию методической и практической помощи органам предварительного следствия при горрайлинорганах внутренних дел.

Оптимальное распределение сил и средств следственных частей, организация оптимального планирования деятельности их должностных лиц во многом определяли эффективность расследования, способствовали укреплению законности, предупреждению и устранению нарушений законодательства в деятельности следователей и руководителей структурных подразделений следственных частей.

Под планированием деятельности следственной части и ее сотрудников понимается объективно необходимое, заранее намечаемое направление деятельности (мероприятий) должностных лиц следственной части, обеспечивающее достижение поставленных целей и задач в борьбе с тяжкими, особо тяжкими преступлениями и организованной преступной деятельностью. Начальник следственной части обязан осуществлять организацию перспективного, текущего, оперативного и специального планирования, соблюдение подчиненными разработанных наукой управления и наукой криминалистики форм, методов и принципов планирования (законности, научности, реальности, конкретности, целеустремленности, координации). Начальник следственной части должен стремиться к оптимальному распределению обязанностей между подчиненными с учетом их профессиональных и личных качеств, не только сам лично, но и опираясь на помощь своих заместителей и руководителей структурных подразделений, осуществлять управление силами и средствами следственной части, взаимодействием, работой следователей и других должностных лиц, особенно в процессе создания и организации деятельности следственных и следственно-оперативных групп, добиваться

внедрения в следственную практику информационных потоков информационных центров МВД РФ, МВД республик, ГУВД, УВД, а также специальных познаний, научно-технических средств и достижений НОТ.

При соблюдении процессуальной самостоятельности и независимости следователей предметом внимания начальников следственных частей должна быть вся деятельность по уголовным делам от момента поступления заявлений (сообщений) о тяжких, особо тяжких преступлениях и организованной преступной деятельности до направления прокурорам законченных производством уголовных дел.

4. Заключение [1; 3]

Научное исследование на избранную тему позволило авторам разработать концепцию о правовых основах устройства, деятельности и организации деятельности следственных частей как особой разновидности органов предварительного следствия в системе МВД, ГУВД, УВД, УВДТ. Авторами дана подробная характеристика сущности, понятия, статуса, целей, задач, функций, компетенции, устройства, видов, полномочий и деятельности следственных частей и их должностных лиц в борьбе с преступностью и в процессе управления следственными аппаратами. Основное назначение следственных частей авторы усматривают в организации расследования наиболее сложных и наиболее общественно значимых уголовных дел о тяжких, особо тяжких преступлениях и организованной преступной деятельности, а также в решении узловых вопросов управления следственными аппаратами МВД, ГУВД, УВД, УВДТ. Поскольку вопросы организации и деятельности следственных частей законодателем не урегулированы, авторы обоснованно считают, что данный пробел подлежит устранению путем издания Федерального закона об органах предварительного следствия МВД РФ и путем дополнения Уголовно-процессуального кодекса РСФСР правовыми нормами, определяющими соответственно юридические основы устройства и правовой статус следственных частей как специализированных органов предварительного следствия, компетенцию и процессуальные полномочия должностных лиц следственных частей.

The article is based on the Authors' study materials on the practice of applying the institution of investigative units of the law enforcement agency under the Ministries of Interior of the republics, Interior Directorates of other subjects of the Russian Federation, Interior Directorate, Central Interior Directorate in transport, at particularly important and regime facilities, serious, especially serious crimes and organized criminal activity in the 90-ies of the 20th century. It discloses goals, tasks, functions, types of investigative units, their structure, activities and organization of activities, procedural and organizational powers of the heads of investigative units and investigators. The article makes proposals for the development of criminal procedural legislation and legislation on the law enforcement agencies of the Russian Federation, as well as subordinate regulatory legal acts governing the organization of the activities of the investigative agencies under the Ministry of Interior of the Russian Federation.

Keywords: investigating authorities; heads of investigative departments, departments of the Ministry of Interior, Departments of Interior (Municipal Department of Interior) of territorial subjects of the Russian Federation, Municipal Department of Interior, Department of Interior on

transport, on especially important and controlled-access sites; criminal and criminal procedure legislation; subordinate regulations; fight of investigative units of the Ministry of Interior, Department of Interior (Municipal Department of Interior) and organization of fight against heavy, especially serious crimes and organized criminal activity.

Список литературы

1. *Иванов А. В.* Правовые основы организации и деятельности следственных частей в системе министерств и управлений внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.09 — Уголовный процесс; Криминалистика; Теория оперативно-розыскной деятельности / А. В. Иванов ; науч. рук. В. А. Михайлов. — М. : Академия управления МВД России, 1999. — 45 с.
2. *Михайлов В. А.* Участники предварительного расследования : учеб. пособие / В. А. Михайлов, В. А. Лещенко, М. М. Выдря. — Волгоград : Высшая следственная школа МВД СССР, 1972.
3. *Михайлов В. А.* Правовые основы организации и деятельности следственных частей в системе министерств и управлений внутренних дел / В. А. Михайлов, А. В. Иванов. — М. : Институт гуманитарного образования, 1999. — 70 с.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. — М. : Юридическая литература, 1999.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации. — М. : Юридическая литература, 1999.

В. А. Михайлов

Иные меры процессуального принуждения в уголовном процессе Республики Таджикистан

Автором рассмотрена уголовно-процессуальная характеристика иных мер процессуального принуждения по законодательству Республики Таджикистан.

Ключевые слова: УПК Республики Таджикистан, иные меры процессуального принуждения, привод, временное отстранение от должности, наложение ареста на имущество, наложение денежного взыскания (штрафа), обращение залога в доход государства.

1. Понятие и виды иных мер процессуального принуждения

Данная группа мер процессуального принуждения регулируется статьями 113–118 главы 13 УПК Республики Таджикистан (РТ). Ими являются: привод, временное отстранение от должности, наложение ареста на имущество, денежное взыскание, наложение штрафа. Данные меры процессуального принуждения следует применять в целях обеспечения предусмотренного УПК порядка расследования и судебного разбирательства по уголовным делам, надлежащего исполнения приговора (ч. 1 ст. 113 УПК РТ). Согласно части 1 статьи 213 УПК РТ их правомочны применять дознаватель, следователь, прокурор, суд (судья) в пределах своей компетенции в отношении подозреваемого, обвиняемого, подсудимого. Их правомерно применять также в отношении осужденного. Согласно части 2 статьи 113 УПК дознаватель, следователь, прокурор, суд (судья) могут применять в пределах своих полномочий меры процессуального принуждения в виде привода и наложения штрафа в отношении потерпевшего и других участников уголовного процесса [1].

Указанные меры называются иными мерами процессуального принуждения. Иными они названы в главе 13 УПК РТ потому, что не являются мерами пресечения, разновидностью задержания либо процессуальных действий принудительного характера по собиранию и проверке доказательств, они не предназначены также для ограничения неприкосновенности личности и свободы передвижения участников уголовного процесса, страдающих психическими заболеваниями [2, с. 278–297; 3, с. 735–762].

В числе иных мер процессуального принуждения статьей 112 главы 14 УПК Российской Федерации (2001) предусмотрено обязательство о явке, которое может быть взято дознавателем, следователем, прокурором, судом (судьей) соответственно у подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного, потерпевшего, свидетеля. Главой 13 УПК Республики Таджикистан аналогичная мера процессуального принуждения не предусмотрена. Но Уголовно-процессуальным кодексом РТ в главе 25 о предъявлении обвинения и допросе обвиняемого установлена статьей 224 мера процессуального принуждения в виде обязательности находящегося на свободе обвиняемого являться по вызову следователя (дознавателя) в назначенный срок и его обязанности уведомлять следователя (дознавателя) о причинах неявки в назначенный срок. Данные обязанности обвиняемого напоминают обязательство о явке, установленное статьей 112 главы 14 УПК Российской Федерации¹ [2, с. 278–297; 3, с. 735–762].

2. Привод (ст. 113, 115 УПК РТ)

Понятие, цели и основания применения меры процессуального принуждения в виде привода; участники уголовного процесса, подлежащие приводу. Привод является иной мерой процессуального принуждения; привод заключается в принудительном доставлении соответствующего участника уголовного процесса к месту проведения соответственно предварительного расследования или судебного производства по уголовному делу при его неявке по вызову без уважительных причин (ч. 1 ст. 115 УПК). Привод

¹ Но при этом Уголовно-процессуальным кодексом Республики Таджикистан не установлена и не презюмируется допустимость применения данной меры процессуального принуждения в отношении подозреваемого, подсудимого, осужденного, потерпевшего, свидетеля. В целях оптимизации таджикского института иных мер процессуального принуждения целесообразно обсуждение таджикскими правоведом и депутатами законодательного органа Республики Таджикистан необходимости: 1) преобразования законодателем меры процессуального принуждения, установленной ст. 224 УПК РТ, в меру процессуального принуждения в виде обязательства о явке участников уголовного процесса в назначенный срок по вызову следователя, дознавателя, прокурора, суда (судьи); 2) дополнения главы 13 УПК Республики Таджикистан статьей 113.1 следующего содержания:

«Статья 113.1. Обязательство о явке участников уголовного процесса

1. При необходимости у подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного, потерпевшего, свидетеля может быть взято письменное обязательство являться в назначенный срок по вызову следователя, дознавателя, прокурора, суда, судьи и уведомлять о причинах неявки в назначенный срок следователя, дознавателя, прокурора, суд, судью. Лицу разъясняются последствия нарушения обязательства о явке, о чем делается соответствующая отметка в письменном обязательстве о явке.

2. В случае неявки без уважительных причин в отношении подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного, потерпевшего, свидетеля могут быть применены в установленном порядке следующие меры процессуального принуждения: а) денежное взыскание; б) привод; в) мера пресечения».

осуществляется в целях обеспечения установленного УПК порядка расследования и судебного разбирательства по уголовному делу, а также надлежащего исполнения приговора при неявке по вызову без уважительных причин соответствующих участников уголовного процесса. Применение меры уголовно-процессуального принуждения в виде привода правомерно при наличии оснований и соблюдении условий привода, которые предусмотрены статьями 113, 115 УПК. Привод правомерен при условии, что неявка (уклонение от явки) участника уголовного процесса по вызовам подтверждается материалами уголовного дела. В то же время привод подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного без предварительного вызова допустим, если данные участники уголовного процесса, не имея определенного места жительства и постоянно меняя место своего пребывания, уклоняются от органов расследования и правосудия, а также в случаях, когда установлено место нахождения скрывающегося подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного или имеются основания полагать, что данные участники процесса намерены скрыться.

Согласно части 1 статьи 113 и статье 115 УПК может быть осуществлен привод кроме подозреваемого, обвиняемого, подсудимого также потерпевшего, свидетеля в случае их неявки по вызову без уважительных причин. Согласно части 2 статьи 113 УПК может быть осуществлен привод потерпевшего и других участников уголовного процесса. Анализ УПК дает основания полагать, что в числе других участников уголовного процесса, подлежащих приводу в случае их неявки без уважительных причин, могут быть участники уголовного процесса, на которых соответствующими статьями УПК возложена обязанность являться по вызову судьи, суда, прокурора, следователя, начальника следственного подразделения, дознавателя, начальника подразделения дознания, в производстве которых находится уголовное дело. С учетом данного толкования УПК приводу могут быть подвергнуты соответственно: осужденный (ч. 2 и абзац 2 ч. 5 ст. 47 УПК), законный представитель и представитель потерпевшего (ч. 3 ст. 45 УПК), частный обвинитель и представитель частного обвинителя (ч. 3 и 4 ст. 43 УПК), гражданский истец (абзац 2 ч. 5 ст. 44 УПК), представитель гражданского истца (ч. 3 ст. 45 УПК), гражданский ответчик (абзац 2 ч. 4 ст. 54 УПК), представитель гражданского ответчика (ч. 2 ст. 55 УПК), специалист (абзац 2 ч. 4 ст. 57 УПК), эксперт (абзац 2 ч. 6 ст. 58 УПК), понятой (абзац 2 ч. 5 ст. 60 УПК).

Основания недопустимости привода участников уголовного процесса. Не подлежат приводу несовершеннолетние в возрасте до 14 лет, беременные женщины, а также больные, которые по состоянию здоровья не могут оставлять место своего пребывания, что подлежит удостоверению врачом (ч. 4 ст. 115 УПК). Уважительными причинами неявки и основаниями недопустимости привода участника уголовного процесса могут быть также: смерть близких родственников; стихийные бедствия; неполучение повестки; вызов участника уголовного процесса в орган расследования, прокуратуру или в

суд в ночное время; вызов военнослужащего не через командование воинской части; вызов не находящегося под стражей несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного соответственно в орган расследования, прокуратуру или в суд не через его родителей или иных законных представителей, а если он содержится в специализированном учреждении для несовершеннолетних — не через администрацию этого учреждения; иные обстоятельства, лишаящие указанных лиц возможности явиться в назначенный срок. При наличии указанных либо иных уважительных причин, препятствующих явке по вызову в назначенный срок, соответствующие участники уголовного процесса незамедлительно должны уведомить орган расследования, прокуратуру, суд, которыми они вызваны.

Процессуальный порядок применения меры процессуального принуждения в виде привода. В стадии предварительного расследования решение о приводе оформляется в виде мотивированного постановления о приводе, которое вправе вынести должностные лица, в производстве которых находится уголовное дело, то есть соответственно следователь, начальник следственного подразделения, дознаватель, начальник подразделения дознания, прокурор. В судебных стадиях уголовного процесса постановление (определение) о приводе подсудимого, осужденного, иных вышеуказанных участников уголовного процесса правомочны вынести судья, суд, в производстве которых находится уголовное дело. Постановление о приводе соответствующего участника уголовного процесса вправе вынести в стадии возобновления производства по уголовному делу ввиду вновь открывшихся обстоятельств прокурор, если он лично проверяет (расследует) вновь открывшиеся обстоятельства, либо следователь, которому прокурором поручена проверка (расследование) вновь открывшихся обстоятельств.

Исполнение процессуального решения о приводе участника уголовного процесса. Прокурор, следователь, начальник следственного подразделения, дознаватель, начальник подразделения дознания, судья, суд не исполняют свои решения о приводе соответствующих участников уголовного процесса, а поручают их исполнение соответствующему органу дознания. Получив письменное поручение об исполнении процессуального решения о приводе соответственно подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного, потерпевшего, иного участника уголовного процесса, начальник подразделения дознания поручает исполнение процессуального решения о приводе своему подчиненному должностному лицу либо группе подчиненных ему должностных лиц.

В соответствии с частью 3 статьи 115 УПК привод не может производиться в ночное время, то есть с 22 до 06 часов по местному времени. Однако в случаях, не терпящих отлагательства, это возможно. При этом в постановлении о приводе либо в протоколе об осуществлении привода должны быть указаны мотивы, почему привод производится в ночное время. В частности, в ночное время привод возможен при обнаружении подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного, не имеющего постоянного места пребыва-

ния либо находящегося в розыске. Если привод сопряжен с проникновением в жилище против воли проживающих в нем лиц, то решение о приводе должно быть принято судом (судьей).

Должностное лицо подразделения дознания или руководитель наряда, которым поручено осуществить привод участника процесса, в необходимых случаях: а) предварительно проверяют сведения о лице, подлежащем приводу, в том числе по учетам, имеющимся в органе дознания, в соответствующих информационных центрах, справочном бюро, военкомате и т. п.; б) устанавливают его фактическое место нахождения; в) получают в свое распоряжение выделенный автотранспорт и другие технические средства для обеспечения привода; г) для оказания помощи по осуществлению привода участника процесса привлекают на добровольной основе членов общественных формирований по охране правопорядка, должностных лиц органов исполнительной власти (органов местного самоуправления), представителей администрации по месту работы (учебы) лица, подлежащего приводу.

Если в постановлении (определении) о приводе отсутствуют в необходимом объеме сведения о лице, подлежащем приводу, либо о месте его пребывания и восполнить неполноту сведений не представилось возможным, то начальник подразделения дознания запрашивает недостающие сведения у инициатора привода, то есть у дознавателя, следователя, прокурора, судьи, принявших решение об осуществлении привода данного лица.

Должностное лицо подразделения дознания, осуществляющее привод: а) объявляет под расписку постановление (определение) о приводе участнику уголовного процесса, который подлежит приводу; б) не должно допускать действий, унижающих честь и достоинство данного участника процесса; в) обязано проявлять бдительность, особенно при сопровождении подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного с тем, чтобы исключить уклонение его от явки соответственно в орган расследования, к прокурору или в суд, а также причинение себе либо окружающим какого-либо вреда. При невозможности осуществления привода начальник подразделения дознания направляет инициатору привода письменное сообщение с указанием обстоятельств, препятствующих исполнению постановления (определения) о приводе.

3. Временное отстранение от должности (ст. 113, 114 УПК РТ)

Понятие, цели и основания временного отстранения от должности; участники уголовного процесса, подлежащие временному отстранению от должности. Временное отстранение от должности является иной мерой процессуального принуждения. Согласно части 1 статьи 113 УПК РТ данная мера процессуального принуждения может применяться в отношении подозреваемого, обвиняемого, подсудимого. Из анализа части 2 статьи 47 и части 1 статьи 113 УПК следует, что данная мера процессуального принуждения может применяться и в отношении осужденного. Временное отстранение от должности подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного

осуществляется в целях обеспечения установленного УПК порядка расследования и судебного разбирательства по уголовному делу, а также в целях надлежащего исполнения приговора. Применение данной меры процессуального принуждения заключается в запрещении подозреваемому, обвиняемому, подсудимому, осужденному осуществлять полномочия или заниматься деятельностью, которые он осуществлял ранее.

Основания применения меры процессуального принуждения в виде временного отстранения от должности не установлены прямо статьями 113, 114 УПК, но из их положений они вытекают. Таковыми являются фактические данные (доказательства) уголовного дела, которые позволяют полагать, что в случае *неприменения* меры процессуального принуждения в виде временного отстранения от должности подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного он использует свое должностное положение для того, чтобы: 1) продолжить заниматься преступной деятельностью; 2) предпринимать попытки уничтожить доказательства либо иным путем мешать в установлении по делу истины и в целом противодействовать расследованию и судебному разбирательству по уголовному делу и надлежащему исполнению приговора; 3) продолжить дискредитировать организацию, в которой работает, и должность, которую занимает.

Статьями 113, 114 УПК не установлено, но из их содержания следует, что временное отстранение от должности подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного возможно при вменении им как особо тяжкого или тяжкого преступления, так и преступления средней тяжести или преступления небольшой тяжести.

Процессуальный порядок временного отстранения от должности подозреваемого (обвиняемого) установлен статьей 114 УПК. Согласно положениям данной статьи прокурор либо с его согласия соответственно следователь, начальник следственного подразделения, дознаватель, начальник подразделения дознания возбуждает перед судьей районного суда (перед судьей гарнизонного военного суда) по месту производства предварительного расследования либо по месту задержания подозреваемого (обвиняемого) письменное ходатайство о временном отстранении от должности подозреваемого (обвиняемого). К письменному ходатайству прилагаются материалы уголовного дела, подтверждающие законность, обоснованность ходатайства. Если ходатайство возбуждено в отношении задержанного подозреваемого, то оно вместе с материалами уголовного дела должно быть представлено судье не позже 8 часов до истечения срока задержания. Судья единолично рассматривает ходатайство с участием обвиняемого (подозреваемого), защитника, если он участвует в уголовном процессе, прокурора в течение 8 часов с момента поступления в суд ходатайства и приложенных к нему материалов уголовного дела. В судебном заседании может участвовать должностное лицо органа предварительного расследования, которое возбудило ходатайство. Неявка без уважительных причин сторон (кроме подозреваемого, обвиняемого), которые своевременно извещены о времени проведения судебного заседания,

не препятствует рассмотрению ходатайства. В судебном заседании обосновывается ходатайство прокурором либо, по его поручению, должностным лицом органа расследования, которое возбудило ходатайство, а затем заслушиваются судьей обвиняемый (подозреваемый), его защитник и иные лица, которые допущены в судебное заседание. Рассмотрев ходатайство, судья выносит мотивированное постановление об удовлетворении либо об отказе в удовлетворении данного ходатайства (ч. 2 ст. 114 и ч. 2, 10 ст. 111 УПК).

Согласно части 4 статьи 114 УПК отстраненный от должности обвиняемый имеет право на ежемесячное государственное пособие в сумме не менее двух показателей для расчетов, если он не может поступить на другую работу по независящим от него обстоятельствам. В этой связи судья, принимая решение о временном отстранении от должности обвиняемого, обязан ознакомить его с данным правом и в резолютивной части постановления о применении меры процессуального принуждения принять решение о возложении на руководителя обязанности издать приказ о временном отстранении от должности обвиняемого и о выдаче ему ежемесячно государственного пособия в сумме не менее двух показателей для расчетов, если обвиняемый не сможет поступить на другую работу по независящим от него обстоятельствам.

Следователь (дознатель) либо иное правомочное должностное лицо, в производстве которого находится уголовное дело, направляет постановление судьи о временном отстранении от должности обвиняемого (подозреваемого) руководителю по месту работы данного обвиняемого (подозреваемого). Данное постановление подлежит исполнению указанным руководителем в течение 3-х суток после его получения путем издания соответствующего приказа о временном отстранении от должности обвиняемого (подозреваемого) и о реализации его установленного частью 4 статьи 114 УПК права на ежемесячную выплату ему государственного пособия в сумме не менее двух показателей для расчетов, если он не сможет поступить на другую работу по независящим от него обстоятельствам.

Об исполнении постановления судьи данный руководитель в указанный срок обязан уведомить: обвиняемого (подозреваемого), который на основании судебного решения временно отстранен от должности; суд, принявший решение о временном отстранении от должности обвиняемого (подозреваемого); прокурора, с согласия которого возбуждено ходатайство о временном отстранении от должности обвиняемого (подозреваемого); орган предварительного расследования, по ходатайству должностного лица которого принято судебное решение о временном отстранении от должности обвиняемого (подозреваемого) (ч. 3 ст. 114 УПК).

Принимая решение о временном отстранении от должности обвиняемого (подозреваемого), судья не определяет срок, в течение которого должна применяться данная мера процессуального принуждения. Но срок действия данной меры процессуального принуждения в отношении подозреваемого не может превышать времени, в течение которого действует данный статус ука-

занного лица. Поэтому при истечении данного времени утрачивается юридическая сила судебного решения о временном отстранении подозреваемого от должности, если до истечения данного времени не было предъявлено обвинение данному подозреваемому лицу. Мера пресечения в виде временного отстранения от должности обвиняемого действует в ходе производства по уголовному делу, пока не будет отменена за отсутствием оснований для ее применения. Это означает, что действие указанной меры процессуального принуждения в отношении обвиняемого может переходить на статус подсудимого и со статуса подсудимого на статус осужденного до обращения обвинительного приговора к исполнению после его вступления в законную силу, а в случае принятия судьей решения об отсрочке исполнения обвинительного приговора — до отмены данной отсрочки в установленном порядке.

Порядок применения рассматриваемой меры процессуального принуждения в отношении подсудимого и осужденного специально не урегулирован ни главой 13, ни иными главами УПК. И тем не менее в целях обеспечения установленного УПК порядка производства в судебных стадиях уголовного процесса и надлежащего исполнения обвинительного приговора данную меру процессуального принуждения допустимо применять путем принятия судом (судьей) решения о временном отстранении подсудимого, осужденного от должности по ходатайству стороны обвинения либо по собственной инициативе суда (судьи).

Мера процессуального принуждения в виде временного отстранения от должности подозреваемого, обвиняемого отменяется при отпадении оснований для ее применения мотивированным постановлением следователя (дознателя), в производстве которого находится уголовное дело, либо мотивированным постановлением надзирающего или вышестоящего прокурора. Данная мера процессуального принуждения в отношении подсудимого, осужденного отменяется при отпадении оснований для ее применения мотивированным постановлением (определением) судьи (суда), в производстве которого находится уголовное дело. Данная мера процессуального принуждения отменяется в случае прекращения производства по уголовному делу на соответствующей стадии уголовного процесса. В случае постановления оправдательного приговора или прекращения уголовного дела (уголовного преследования) по реабилитирующим основаниям должностное лицо, в отношении которого была применена мера процессуального принуждения в виде отстранения от должности, приобретает право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями суда (судьи) и органов, осуществляющих досудебное производство (ч. 1 ст. 461 УПК).

4. Наложение ареста на имущество (ч. 1 ст. 113, ст. 116 УПК РТ)

Понятие, цели и основания наложения ареста на имущество; участники уголовного процесса, имущество которых может быть арестовано; имущество, не подлежащее аресту. Наложение ареста на имущество является иной мерой процессуального принуждения, которая регулируется частью 1

статьи 113 и статьей 116 УПК. Данная мера процессуального принуждения применяется в отношении подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного, которые лично несут ответственность за вред, причиненный ими путем совершения преступления, которое вменено им. Данная мера процессуального принуждения применяется и в отношении гражданского ответчика в случае, когда он лично несет ответственности за вред, причиненный преступлением, которое вменено подозреваемому, обвиняемому, подсудимому, осужденному, либо за вред, причиненный общественно опасным деянием невменяемого лица или лица, заболевшего после совершения преступления психическим расстройством, делающим невозможным назначение наказания или его исполнение (ст. 130, 438 УПК). Наложение ареста на имущество состоит в описи имущества вышеуказанных участников уголовного процесса и в запрете им (как собственникам либо владельцам данного имущества) распоряжаться данным имуществом, а в необходимых случаях и пользоваться этим имуществом.

Наложение ареста на имущество осуществляется в целях обеспечения предусмотренного УПК порядка расследования и судебного разбирательства уголовного дела и надлежащего исполнения обвинительного приговора в части гражданского иска и возможной конфискации имущества. Основанием применения рассматриваемой меры процессуального принуждения в целях обеспечения исполнения обвинительного приговора в части возможной конфискации имущества являются фактические данные (доказательства), имеющиеся в материалах уголовного дела, которые свидетельствуют о том, что подозреваемым, обвиняемым, подсудимым, осужденным совершено преступление, санкция за совершение которого предусматривает конфискацию имущества.

Основанием применения рассматриваемой меры процессуального принуждения в целях обеспечения заявленного гражданского иска являются: а) наличие в материалах уголовного дела достоверных достаточных доказательств, свидетельствующих о том, что непосредственно преступлением, которое вменено подозреваемому, обвиняемому, подсудимому, осужденному, причинен вред физическому или юридическому лицу; б) либо наличие в материалах уголовного дела достоверных достаточных доказательств, свидетельствующих о том, что непосредственно общественно опасным деянием невменяемого лица причинен вред физическому или юридическому лицу; в) либо наличие в материалах уголовного дела достоверных доказательств, свидетельствующих о том, что непосредственно преступлением причинен вред физическому или юридическому лицу лицом, которое после совершения данного преступления заболело психическим расстройством, делающим невозможным назначение наказания или его исполнение.

В части 1 статьи 113 и статье 116 УПК не установлено, какое имущество может быть арестовано. Но из существа положений данных статей следует, что может быть арестовано: имущество обвиняемого (подозреваемого,

подсудимого, осужденного); имущество гражданского ответчика, который несет по закону материальную ответственность за действия обвиняемого (подозреваемого, подсудимого, осужденного) либо за вред невменяемого лица или лица, заболевшего после совершения преступления психическим расстройством, делающим невозможным назначение наказания или его исполнение; имущество, полученное в результате преступных действий обвиняемого (подозреваемого, подсудимого, осужденного) либо нажитое им преступным путем; имущество, находящееся у иных физических лиц или организаций, если есть достаточные основания полагать, что оно получено в результате преступных действий обвиняемого (подозреваемого, подсудимого, осужденного); принадлежащие обвиняемому (подозреваемому, подсудимому, осужденному, гражданскому ответчику) денежные средства и иные ценности, находящиеся на счете, во вкладе или на хранении в банках или иных кредитных организациях; принадлежащие обвиняемому (подозреваемому, подсудимому, осужденному, гражданскому ответчику) ценные бумаги либо их сертификаты, если их арест необходим в целях обеспечения возможной конфискации имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем; ценные бумаги либо их сертификаты обвиняемого (подозреваемого, подсудимого, осужденного, гражданского ответчика), если их арест необходим в целях возмещения вреда, причиненного преступлением; ценные бумаги либо их сертификаты гражданского ответчика, если их арест необходим в целях возмещения вреда, причиненного общественно опасным деянием невменяемого лица. Не подлежит аресту имущество подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного, гражданского ответчика, которое является предметом первой необходимости в соответствии с Приложением к Кодексу исполнения уголовных наказаний (2001)².

Порядок наложения ареста на имущество. Уголовно-процессуальным кодексом наделены правом принимать решение о наложении ареста на имущество только судья и суд. Следователь (дознатель), в производстве которого находится уголовное дело, вправе при наличии к тому оснований возбудить с согласия прокурора ходатайство об избрании меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого или гражданского ответчика. Данное ходатайство адресуется судье районного суда (судье гарнизонного военного суда) по месту произ-

² Например, не подлежит аресту следующее имущество: жилой дом с хозяйственными постройками или отдельные его части, если обвиняемый (подозреваемый, подсудимый осужденный) и его семья постоянно в нем проживают (не более одного дома на семью); квартира или отдельная ее часть, если обвиняемый (подсудимый, осужденный) и его семья постоянно в ней проживают (не более одной квартиры на семью); земельные участки, на которых расположены не подлежащие конфискации дом и хозяйственные постройки, а также земельные участки, необходимые для ведения сельского или подсобного хозяйства; единственная корова, при отсутствии коровы — единственная телка; в хозяйствах, не имеющих ни коровы, ни телки, — единственная коза, овца или свинья; у лиц, занимающихся в аграрной сфере, — хозяйственные постройки и домашний скот в количестве, необходимом для удовлетворения минимальных потребностей его семьи, а также домашняя птица.

водства предварительного расследования. Подобное ходатайство вправе возбудить прокурор, надзирающий за законностью производства по уголовному делу, а также прокурор, в производстве которого находится уголовное дело. Установив в судебном заседании наличие оснований для применения данной меры процессуального принуждения, судья выносит мотивированное постановление о наложении ареста на имущество соответственно подозреваемого, обвиняемого либо гражданского ответчика. Если основания для наложения ареста на имущество возникают в ходе судебного производства по уголовному делу, то на основании ходатайства стороны обвинения либо по собственной инициативе судья (суд) выносит постановление (определение) о наложении ареста на имущество соответственно обвиняемого, подсудимого, осужденного.

Фактическое исполнение судебного решения о наложении ареста на имущество обвиняемого (подозреваемого) или гражданского ответчика осуществляется в стадии предварительного расследования следователем (дознавателем) или прокурором, в производстве которого находится уголовное дело. В производстве данного процессуального действия обязательно участвуют понятые и могут участвовать специалисты. Фактическое исполнение судебного решения в судебных стадиях уголовного процесса о наложении ареста на имущество обвиняемого, подсудимого, осужденного или гражданского ответчика осуществляется по поручению судьи (суда) органом дознания или судебным исполнителем. При исполнении судебного решения могут участвовать специалисты для оценки имущества, подлежащего аресту; участие понятых обязательно. Исполнение судебного решения состоит в том, что следователь (дознаватель, прокурор, должностное лицо органа дознания или судебный исполнитель соответственно):

- зачитывает вслух данное судебное решение собственнику (владельцу) имущества и разъясняет, что собственнику (владельцу) запрещено распоряжаться, а в необходимых случаях и пользоваться арестованным имуществом обвиняемого (подозреваемого, подсудимого, осужденного) или материально ответственных лиц;
- оформляет опись арестованного имущества и его оценку с участием специалиста (специалистов);
- изымает арестованное имущество либо передает арестованное имущество для хранения собственнику, владельцу данного имущества или иному физическому лицу либо представителю местного органа самоуправления, жилищно-эксплуатационной организации; предупреждает данных лиц об ответственности за надлежащее хранение и обеспечение сохранности арестованного имущества, о чем отбирается подписка;
- протоколирует ход и результаты исполнения судебного решения о наложении ареста на имущество с соблюдением правил, установленных статьями 172, 173 УПК;

- объявляет (зачитывает) протокол наложения ареста на имущество и описи арестованного имущества; обеспечивает процедуру подписания указанного протокола участниками данного процессуального действия;
- передает под расписку один экземпляр протокола о наложении ареста на имущество и описи имущества лицу, которому арестованное имущество передано для хранения и обеспечения его сохранности.

При наложении ареста на денежные вклады, банковские счета, ценные бумаги производство всяких операций с ними прекращается на основании судебного решения о наложении на них ареста. Судебное решение об аресте денежных вкладов, банковских счетов, ценных бумаг направляется для исполнения в соответствующие банки или иные кредитные организации.

Если при назначении и подготовке судебного разбирательства по уголовному делу, поступившему в суд с обвинительным заключением, судья устанавливает, что дознавателем, следователем и прокурором не приняты меры, связанные с наложением ареста на имущество в целях обеспечения гражданского иска или (и) возможной конфискации имущества, то данный судья обязывает органы расследования принять необходимые меры (ст. 267 УПК).

Отмена судебного решения о наложении ареста на имущество (включая денежные вклады, банковские счета, ценные бумаги) осуществляется путем вынесения мотивированного решения в случае, когда отпадает необходимость в применении данной меры процессуального принуждения. Отмена данного судебного решения осуществляется соответственно следователем (дознавателем, прокурором), судом (судьей), в производстве которых находится уголовное дело (ч. 9 ст. 116 УПК). В случае вынесения постановления (определения) о прекращении уголовного дела по реабилитирующим или нереабилитирующим основаниям решение об отмене меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество оформляется в резолютивной части данного постановления. При постановлении оправдательного приговора отменяется мера процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество. При постановлении обвинительного приговора подлежит разрешению вопрос о том, как поступить с имуществом (денежными средствами, ценными бумагами), на которое наложен арест для обеспечения гражданского иска или возможной конфискации имущества (ч. 11 ч. 1 ст. 335 УПК). В случае принятия решения об отказе в удовлетворении гражданского иска принимается судебное решение об отмене меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество и по судебному решению данное имущество возвращается его собственнику либо владельцу. В случае непринятия судебного решения о конфискации арестованного имущества отменяется мера процессуального принуждения и данное имущество по судебному решению возвращается его собственнику или владельцу. В случае принятия судебного решения о конфискации имущества оно по судебному решению обращается в доход государства.

5. Денежное взыскание (наложение штрафа) (ч. 1 и 2 ст. 113, ст. 117 и ч. 1–4 ст. 118 УПК РТ)

Понятие «денежное взыскание» и понятие «наложение штрафа». Денежному взысканию и наложению штрафа посвящены статьи 113, 117 и части 1–4 статьи 118 УПК. Согласно частям 1 и 2 статьи 113 УПК уголовно-процессуальные правовые нормы о денежном взыскании (наложении штрафа) в пределах своей компетенции вправе применить соответственно дознаватель, следователь, прокурор, суд (судья). Закрепляя в главе 13 УПК понятие «денежное взыскание» и понятие «наложение штрафа», законодатель Республики Таджикистан не определяет юридическое значение данных понятий и их соотношение. Анализ статей 113, 117 и частей 1–4 статьи 118 УПК позволяет полагать, что в уголовно-процессуальном (юридическом) смысле законоположений, установленных данными статьями:

- 1) понятие «денежное взыскание» является родовым по отношению к понятию «наложение штрафа»;
- 2) понятие «денежное взыскание» и понятие «наложение штрафа» имеют два значения: обозначают а) меру уголовно-процессуальной ответственности в виде штрафа за уголовно-процессуальное правонарушение и б) действия по принудительному изъятию денег у соответствующего участника уголовного процесса в случае, когда доказан факт совершения им данного правонарушения. Денежное взыскание и наложение штрафа являются иными мерами процессуального принуждения.

Основания применения денежного взыскания (основания наложения штрафа). Главная особенность денежного взыскания в уголовном процессе состоит в том, что посредством уплаты штрафа согласно судебному решению применяется мера уголовно-процессуального принуждения в форме денежного взыскания (наложения штрафа), то есть осуществляется принудительная акция в отношении того участника уголовного процесса, вина которого в совершении соответствующего уголовно-процессуального правонарушения доказана.

В аспекте правовых норм, регулирующих процессуальное принуждение в виде денежного взыскания (наложения штрафа), под уголовно-процессуальным правонарушением следует иметь в виду виновное нарушение соответствующим участником уголовного процесса³ правовых норм УПК, которые регулируют порядок расследования и судебного разбирательства по уголовному делу, порядок исполнения приговора, порядок судебного заседания, а также виновное нарушение соответствующим участником уголовного процесса правовых норм УПК, которые регулируют его процессуальные обязанности (ч. 1 и 2 ст. 113, ст. 117, ч. 2, 3 ст. 118 УПК).

³ В данном и в иных случаях, если иное не оговорено, имеются в виду все участники уголовного процесса, за исключением судьи, присяжных заседателей, государственного обвинителя, адвоката-защитника, адвоката — представителя гражданского истца, адвоката — представителя гражданского ответчика, следователя, начальника следственного подразделения, дознавателя, начальника подразделения дознания, прокурора.

Лишь в случаях, прямо предусмотренных частями 1 и 2 статьи 113 УПК РФ, юридическими основаниями применения денежного взыскания (юридическими основаниями наложения штрафа) являются соответственно:

- достоверная доказанность факта виновного совершения уголовно-процессуального правонарушения при осуществлении предварительного расследования, судебного рассмотрения уголовного дела, при исполнении приговора соответственно подозреваемым, обвиняемым, подсудимым, осужденным, потерпевшим, свидетелем, понятым, специалистом, экспертом, иными участниками уголовного процесса (ч. 1 и 2 ст. 113 УПК);
- достоверная доказанность факта нарушения порядка в судебном заседании участниками уголовного судопроизводства (ч. 1 и 2 ст. 113, ст. 117 и ч. 2 ст. 118, ст. 292 УПК);
- достоверная доказанность неисполнения процессуальных обязанностей участниками уголовного судопроизводства (ст. 117, ч. 2 ст. 118 УПК).

Процессуальный порядок наложения штрафа

При наличии установленных законодательством оснований штраф на участников уголовного процесса налагается судом (судьей), осуществляющим производство по уголовному делу (ч. 1 ст. 118, ст. 292 УПК). При наличии установленных законодательством оснований иные меры юридической ответственности в отношении участников уголовного процесса и иных лиц также могут налагаться судом (судьей), осуществляющим производство по уголовному делу (ст. 292 УПК).

Если участник уголовного процесса нарушает установленный порядок и не подчиняется законным распоряжениям председательствующего, то он предупреждается председательствующим, что повторное нарушение порядка приведет к его удалению из зала судебного заседания или (и) к наложению денежного взыскания в размере до двух показателей для расчетов (ч. 1 ст. 292 УПК).

При повторном нарушении участником уголовного процесса установленного порядка в судебном заседании и при повторном неподчинении законным распоряжениям председательствующего суд выносит определение, а председательствующий — постановление об удалении из зала судебного заседания участника уголовного процесса и о наложении на него денежного взыскания в размере до двух показателей для расчетов. При этом следует иметь в виду, что за нарушение порядка в судебном заседании и за неподчинение распоряжениям председательствующего штраф может быть наложен судом (председательствующим) на любого участника судебного рассмотрения уголовного дела, кроме подсудимого, его защитника и государственного обвинителя (ч. 2 ст. 118 и ч. 1, 3 и 4 ст. 202 УПК).

Если участник судебного разбирательства совершает административное правонарушение, связанное с явным неуважением к суду и установленным в суде правилам, то суд (судья) после допроса правонарушителя и проверки

его доводов может вынести определение (постановление) в том же судебном заседании о применении к правонарушителю административного взыскания в виде штрафа (ч. 5 ст. 292 УПК). *В частности:*

- 1) за проявление неуважения к суду, выразившееся в умышленном уклонении от явки в суд потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика, свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика, понятого, или за совершение указанными участниками уголовного процесса действий, свидетельствующих о явном пренебрежении к суду или к установленным в суде правилам, суд (судья) вправе наложить штраф в размере от двух до пяти показателей для расчетов (ч. 1 ст. 118, ч. 5 ст. 292, ст. 528 КоАП РТ);
- 2) за воспрепятствование должностным лицом под каким бы то ни было предлогом явке в суд народного заседателя для выполнения возложенных на него обязанностей суд (судья) вправе наложить на данное должностное лицо штраф в размере от трех до пяти показателей для расчетов (ч. 1 ст. 118, ч. 5 ст. 292, ст. 529 КоАП РТ);
- 3) за невыполнение физическим лицом (должностным лицом, юридическим лицом) судебного решения о наложении ареста на имущество или за невыполнение законного требования судебного исполнителя по выполнению судебного решения о наложении ареста на имущество суд (судья) вправе наложить штраф: а) на физическое лицо — в размере от трех до десяти показателей для расчетов; б) на должностное лицо — в размере от сорока до пятидесяти показателей для расчетов; в) на юридическое лицо — в размере от двухсот до трехсот показателей для расчетов (ч. 1 ст. 118, ч. 5 ст. 292, ст. 530 КоАП РТ)⁴;
- 4) за оставление должностным лицом без рассмотрения частного определения (постановления) суда (судьи) либо за непринятие должностным лицом мер по исполнению частного определения (постановления), за несвоевременный ответ должностного лица о рассмотрении частного определения (постановления) суда (судьи) соответственно суд (судья) вправе наложить штраф на данное должностное лицо в размере от трех до семи показателей для расчетов (ч. 1 ст. 118, ч. 5 ст. 292, ст. 531 КоАП РТ)⁵;

⁴ В данном случае: а) под физическим лицом имеется в виду собственник или владелец имущества, на которое наложен арест; б) под должностным лицом имеется в виду представитель местного самоуправления, жилищно-эксплуатационной организации, которым арестованное имущество передано по судебному решению на хранение; в) под юридическим лицом имеется в виду банк либо иная кредитная организация, где находятся денежные вклады, хранятся банковские счета, ценные бумаги, на которые по судебному решению наложен арест.

⁵ Под должностным лицом в данном случае имеется в виду то должностное лицо, в адрес которого судом (судьей) вынесено частное определение (частное постановление) о принятии мер по устранению выявленных судом обстоятельств, которые способствовали совершению преступления и (или) других нарушений закона.

- 5) за невыполнение участниками уголовного процесса⁶ законных требований судьи, прокурора, следователя, дознавателя суд (судья) вправе наложить на каждого из указанных участников уголовного процесса штраф в размере от трех до семи показателей для расчетов (ч. 1 ст. 118, ч. 5 ст. 292, ст. 532 КоАП РТ);
- 6) за дачу ложных показаний свидетелем, за дачу ложных пояснений специалистом, за дачу ложного заключения судебным экспертом, за заведомо неправильный перевод переводчиком суд (судья) вправе наложить штраф на каждого из указанных участников уголовного процесса в размере от десяти до двадцати показателей для расчетов (ч. 1 ст. 118, ч. 5 ст. 292 УПК; ст. 534 КоАП РТ).

Если уголовно-процессуальное правонарушение в виде неисполнения процессуальных обязанностей участником уголовного процесса совершено в ходе досудебного производства по уголовному делу, то дознаватель, следователь, прокурор, в производстве которых находится уголовное дело, обязаны составить протокол об установлении признаков данного правонарушения и затем направить данный протокол в суд с запросом о его рассмотрении. Данный протокол должен быть рассмотрен судьей в течение 5 суток со дня его представления в суд. В судебное заседание вызывается правонарушитель, то есть участник уголовного процесса, допустивший неисполнение своей процессуальной обязанности. В случае неявки участника уголовного процесса судья вправе рассмотреть протокол о правонарушении данного участника уголовного процесса без его участия. В необходимых случаях в судебном рассмотрении указанного протокола по решению судьи принимает участие следователь (дознаватель), составивший данный протокол, и надзирающий за досудебным производством прокурор.

С учетом результатов рассмотрения протокола об указанном уголовно-процессуальном правонарушении судья выносит мотивированное постановление о наложении штрафа при доказанности вины участника уголовного процесса в неисполнении им своей процессуальной обязанности либо прекращает производство при отсутствии его вины. Согласно части 4 статьи 118 УПК судья должен направить свое постановление о наложении штрафа участнику уголовного процесса и следователю (дознавателю, прокурору), составившему протокол о правонарушении участника уголовного процесса. Правильным будет и направление копии постановления судьи указанным лицам в случае прекращения судьей производства за отсутствием (за неустановлением) вины участника уголовного процесса в деянии, которое вменено ему следователем (дознавателем или прокурором).

С соблюдением указанного процессуального порядка осуществляется следователем, дознавателем, прокурором, судьей производство по наложению штрафа в случае совершения участниками уголовного процесса каждого

⁶ В данном случае под участниками уголовного процесса могут иметься в виду понятой, специалист, эксперт, переводчик, свидетель, потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик.

уголовно-процессуального правонарушения, выявленного и зафиксированного в досудебных стадиях уголовного процесса соответственно дознавателем, следователем или прокурором. *Например:*

- на основании рассмотрения составленного следователем, дознавателем или прокурором протокола денежное взыскание может быть наложено судьей на личного поручителя *в случае невыполнения личным поручителем взятых на себя обязательств* о том, что подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, находясь на свободе, не скроются от органа уголовного преследования и суда, не будут препятствовать расследованию дела или рассмотрению его судом и не будут заниматься преступной деятельностью (ч. 4 ст. 106, ст. 117, ч. 2 ст. 118 УПК);
- на основании рассмотрения составленного следователем, дознавателем или прокурором протокола денежное взыскание может быть наложено судьей на родителей, других родственников, опекунов, попечителей несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого, подсудимого или на других лиц, а также представителей детского учреждения, в котором содержится несовершеннолетний подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, *в случае невыполнения ими взятых на себя письменных обязательств* о том, что, находясь на свободе, несовершеннолетний подозреваемый, обвиняемый, подсудимый не скроются от органа уголовного преследования и суда, не будут препятствовать расследованию дела или рассмотрению его судом и не будут заниматься преступной деятельностью (ч. 3 ст. 108 УПК).

Если каждое из указанных уголовно-процессуальных правонарушений указанных участников уголовного процесса будет установлено в ходе судебного разбирательства уголовного дела, то рассмотрение и разрешение каждого из них должно осуществляться судом (судьей) в том же судебном заседании с вынесением определения (постановления) о наложении штрафа в случае доказанности вины участника уголовного процесса (ч. 2 ст. 118 УПК).

6. Процессуальный порядок обращения залога в доход государства (ч. 4 ст. 109 и ч. 5 ст. 118 УПК РТ)

Частью 4 статьи 109 УПК РТ установлены следующие положения: «В случае уклонения подозреваемого, обвиняемого или подсудимого от явки по вызову органа уголовного преследования и суда мера пресечения изменяется, а залог обращается в доход государства по судебному решению, вынесенному в порядке, предусмотренном статьей 118 настоящего Кодекса». Согласно части 5 статьи 118 УПК «Вопрос об обращении в доход государства залога в случаях, предусмотренных частью 4 статьи 109 настоящего Кодекса, решается на судебном заседании судом, судьей с вынесением определения (постановления)».

Из данных законоположений следует, что вопрос об обращении залога в доход государства рассматривается судьей путем проведения судебного за-

седания в стадии предварительного расследования, когда мера пресечения в виде залога нарушена подозреваемым или обвиняемым в данной стадии уголовного процесса, и путем проведения судьей (судом) судебного заседания в соответствующей судебной стадии уголовного процесса, когда мера пресечения в виде залога нарушена подсудимым или осужденным в ходе судебного производства по уголовному делу.

Согласно сложившейся процессуальной практике принятие судебного решения об обращении залога в доход государства осуществляется в следующем порядке:

- если в ходе предварительного расследования подозреваемый (обвиняемый) нарушил меру пресечения в виде залога путем уклонения от явки по вызову органа уголовного преследования, то следователь (дознатель) или прокурор, в производстве которых находится уголовное дело, составляет протокол по данному факту, принимает решение об изменении меры пресечения в виде залога на иную меру пресечения и затем направляет указанный протокол в районный суд (гарнизонный военный суд). Данный протокол рассматривается в судебном заседании судьей единолично. В суд вызываются прокурор и следователь (дознатель), а также подозреваемый (обвиняемый) и залогодатель, если залог внесен им. В судебное заседание допускается защитник подозреваемого (обвиняемого). Неявка подозреваемого (обвиняемого) и залогодателя без уважительных причин не препятствует рассмотрению протокола. Проверив обоснованность протокола, выслушав следователя (дознателя) и прокурора, а также объяснения подозреваемого (обвиняемого), его защитника и залогодателя и установив законность и обоснованность изменения меры пресечения в виде залога, судья выносит постановление об обращении залога в доход государства либо об отказе в принятии такого решения. Внесенный залог по постановлению судьи обращается в доход государства. Копия постановления направляется следователю (дознателю), прокурору, подозреваемому (обвиняемому) и залогодателю, а также судебному исполнителю для исполнения судебного решения;
- если в ходе судебного следствия либо в иных судебных стадиях уголовного процесса появятся факты неявки подсудимого (осужденного) по вызовам судьи (суда), то в том же судебном заседании проверяются данные факты, выслушиваются объяснения подсудимого (осужденного), его защитника и залогодателя, а также заключение прокурора. При достоверном установлении неявки подсудимого (осужденного) по вызовам судьи (суда) *без уважительных причин* судья (суд) выносит мотивированное постановление (определение) об изменении меры пресечения в виде залога в связи с уклонением подсудимого (осужденного) от явки по вызовам и об обращении залога в доход государства. Копия судебного постановления (определения) направляется судьей (судом) подсудимо-

му (осужденному) и залогодателю, а также судебному приставу для исполнения судебного решения [4, с. 761–762].

The Author examined the criminal procedural characteristics of other measures of procedural coercion under the legislation of the Republic of Tajikistan.

Keywords: Criminal Procedure Code of the Republic of Tajikistan, other measures of procedural coercion, bringing to court or police, temporary discharge from position, seizure of property, exaction of a penalty, deposit of pledge to the income of the state.

Список литературы

1. *Капинус Н. И.* Процессуальные гарантии прав личности при применении мер пресечения в уголовном процессе / Н. И. Капинус. — М., 2007.

2. *Михайлов В. А.* Глава 14: Иные меры процессуального принуждения / В. А. Михайлов // Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общей ред. В. П. Верина, В. В. Мозякова. — М. : Экзамен, 2004. — С. 278–297.

3. *Михайлов В. А.* Иные меры процессуального принуждения / В. А. Михайлов // Курс уголовного судопроизводства : учебник : в 3 т. / под ред. В. А. Михайлова. — Т. 1: Общие положения уголовного судопроизводства. — М. : Изд-во Московского психолого-социального института; Воронеж : НПО «МОДЭК», 2006. — С. 735–762.

4. *Михайлов В. А.* Процессуальный порядок обращения залога в доход государства / В. А. Михайлов // Курс уголовного судопроизводства : учебник : в 3 т. / под ред. В. А. Михайлова. — Т. 1: Общие положения уголовного судопроизводства. — М. : Изд-во Московского психолого-социального института; Воронеж : НПО «МОДЭК», 2006. — С. 761–762.

5. *Михайлов В. А.* Уголовно-процессуальные меры пресечения в судопроизводстве Российской Федерации : монография / В. А. Михайлов. — М. : Институт защиты предпринимателя, 1997.

6. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан. — Душанбе : ТАДЖПРИНТ, 2017.

7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. — М. : Проспект, Кнорус, 2017.

А. В. Иванов

Отдельные проблемы организации функционирования органов внутренних дел в контексте обеспечения национальной безопасности

Автором анализируются некоторые существенные проблемы в деятельности и обучении сотрудников органов внутренних дел в условиях угроз национальной безопасности Российской Федерации. Рассматриваются конкретные проблемные обстоятельства, далеко не способствующие эффективной правоохранительной деятельности сотрудников данного ведомства, и предлагаются конкретные пути их разрешения.

Ключевые слова: национальная безопасность, органы внутренних дел, противодействие преступности, кадровые проблемы, компетентный подход в обучении, дифференцированный подход в обучении сотрудников органов внутренних дел, глобализация, мировой рынок образования.

Надлежащее обеспечение национальной безопасности в Российской Федерации в немалой степени зависит от эффективности деятельности сотрудников органов внутренних дел. Именно они, являясь представителями самого массового правоохранительного органа, призваны противодейство-

вать внешним и внутренним угрозам, проявляющимся в виде социально негативных криминальных явлений, угрожающих целостности российского государства. К их числу относятся такие угрозы, как экстремизм, терроризм, незаконный оборот наркотических средств и сильнодействующих психотропных веществ, коррупция.

Безотлагательность активизации и совершенствования борьбы с названными и иными особо опасными тяжкими преступными проявлениями выражена в Указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», где говорится также о появлении новых форм противоправной деятельности, «...в частности, с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий. Обостряются угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности» [6]. И здесь одним из важных элементов национальной безопасности, безусловно, является экономическая безопасность как основа обеспечения нормального развития как, собственно, экономики, так и иных важных направлений жизнедеятельности страны. Не случайно главой российского государства в 2017 году сформулирована и принята новая Стратегия экономической безопасности страны, где «...определяются вызовы и угрозы экономической безопасности Российской Федерации, а также цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности» [7].

Полагаем, что, обращая отдельное внимание только на преступления террористического характера, несложно заметить, что в Российской Федерации они представляют собой одну из опаснейших проблем, ощутимо затрудняющих мирную работу государственных и общественных формирований, отвлекающих значительные силы и средства, так потребные сегодня для развития экономики страны. Даже сухая статистическая информация последних пяти лет убедительно подтверждает, что преступления террористической направленности и в сегодняшних условиях сохраняются в достаточно огромных количествах, обретая тревожную тенденцию к увеличению. Так, в 2012 году было зарегистрировано 637 (+2,4 %) преступлений террористического характера, в 2013 году — 661 (+3,8 %), по итогам 2014 года — 1128 (+70,5 %), в 2015 году — 1538 (+35,8 %), в 2016 году — 2227 (+44,8 %). За январь-июнь 2017 года зарегистрировано уже 1126 данных видов преступлений [5].

Весьма важно осознавать и то, что терроризм приобрел международный, глобальный характер [1, с. 24]. В сегодняшних условиях терроризм проявляется не столько в преступных действиях диверсантов-одиночек, угонщиков самолетов и убийц-камикадзе, сколько данное криминальное явление представляет собой мощные структуры с соответствующим их масштабам осна-

щением [2, с. 42]. Изложенное ярко подтверждается, в частности, последними событиями в Ливии, Турции, Сирии и Украине.

И при таких крайне негативных обстоятельствах «...преступность в России все более очевидно представляет угрозу национальной безопасности, подход к борьбе с ней характеризуется системными просчетами, непоследовательностью и низким уровнем профессионализма» [4]. Выступая 9 марта 2016 года на расширенном заседании коллегии МВД России Президент Российской Федерации заметил, что имеющийся потенциал МВД РФ используется далеко не в полном объеме [3]. В связи с чем главой государства определены приоритетные задачи прежде всего по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка на ближайший период.

Естественно, подобное негативное развитие событий не может устраивать никого, что, безусловно, вызывает настоятельную потребность глубокого исследования проблем борьбы с преступностью в целом и отдельными ее проявлениями с учетом сегодняшних реалий, а также разработки активных и эффективных мер по противодействию любой криминальной агрессии. По нашему мнению, в этих условиях немаловажную позитивную роль призвана выполнить наука, предлагая законодателю и практикам оптимальные пути выхода из сложившихся проблемных ситуаций на основе глубоко изученных и тщательно проанализированных факторов (причин и условий) преступности.

В настоящее время среди теоретических аспектов остаются крайне недостаточно исследованными сущностные проявления современной преступности как в праве в целом, так, в частности, и в криминологии, уголовном процессе и уголовном праве. Не секрет, что рассмотрение криминологических и уголовно-правовых характеристик, к примеру, терроризма позволяет убедиться в том, что имеет место необходимость конкретизации и единой научно-правовой трактовки такого понятия, как терроризм. В нормативных документах, регламентирующих правовую основу борьбы с терроризмом, сохраняются различные его определения, что, собственно, существенно затрудняет практику правоприменения.

Не все ладно в борьбе с преступностью и в уголовно-процессуальной сфере. В частности, одним из существенных аспектов в эффективном влиянии на преступность является профилактическая (предупредительная) деятельность должностных лиц органов предварительного следствия (в первую очередь следователя) при производстве по уголовным делам. Однако законодатель, регулируя профилактическую работу по уголовным делам, не учел важные криминологические стороны такой деятельности, сумбурно и бессистемно изложив нормативные положения. Так, часть 2 статьи 73 УПК РФ, определяющая установление обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовным делам, предусматривает необходимость выявления лишь обстоятельств, способствовавших совершению преступления, тогда как детерминанты (причинно-следственные обстоя-

тельства) того или иного преступного проявления достаточно конкретны, они предшествуют любым деликтивным поведением и развивают их. А значит, в каждом случае расследования обстоятельств преступления по уголовному делу следователь должен (не только вправе, но и обязан) решать вопросы о том, чтобы не допустить подобных преступных случаев в будущем и принять необходимые и достаточные организационные и процессуальные профилактические меры в целях защиты интересов граждан, общества и государства.

В части 2 статьи 158 УПК РФ предлагается лишь установление по уголовному делу обстоятельств, способствовавших совершению преступления. Заметим, не «установление и доказывание», а лишь «установление». Кроме того, в данной норме законодатель в противоречие с частью 2 статьи 73 УПК РФ вместо обязанности следователя предусматривает лишь его право (не обязанность) внести в соответствующую организацию или соответствующему должностному лицу представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона.

К слову сказать, в науке криминологии имеются уже разработанные и общепризнанные категории «причина» и «условие» совершения преступлений. При этом под причинами преступных деяний понимаются факторы, побуждающие (подталкивающие) лицо к совершению преступления (алкогольное или наркотическое опьянение, наличие судимости и пр.). Условиями совершения деяний выступают обстоятельства, способствовавшие совершению преступления (факторы, сами по себе не порождающие преступность, но закономерно выступающие благоприятной почвой для преступлений). К примеру, предприятие, изготавливающее и выпускающее мясную продукцию, является аккуратным условием для совершения преступления ворами (как ни парадоксально это звучит). Казалось бы, данное предприятие, являясь успешным в экономике и полезным для населения, ничего преступного не предполагает. Однако следует иметь в виду, что преступная среда, выявляя проблемные, слабо контролируемые участки в работе предприятия (бессистемный учет продукции, неэффективно организованная охрана и пр.), использует их в своих корыстных целях. Все это следователю нужно выявлять и, доказывая эти и другие неладности, принимать меры к их устранению и недопущению подобного впредь.

Именно по этим и другим объективным основаниям в ходе производства по уголовным делам следователь не только вправе, а обязан выявлять и доказывать причины и условия совершения преступления и принимать такие меры, чтобы впредь минимизировать (а то еще и исключить) преступления.

По нашему мнению, в целях устранения названных законодательных пробелов в часть 2 статьи 73 УПК РФ следует внести изменения, заменив слова «обстоятельства, способствовавшие совершению преступления» словами «причины преступления и условия, способствовавшие его совер-

шению». Соответственно, часть 2 статьи 73 УПК РФ следует изложить в следующей редакции: «2. Подлежат выявлению и доказыванию также причины преступления и условия, способствовавшие его совершению». Часть 2 статьи 158 УПК РФ следует изложить в следующей редакции: «2. Установив и доказав в ходе досудебного производства по уголовному делу причины преступления и условия, способствовавшие его совершению, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь вносит в соответствующую организацию или соответствующему должностному лицу представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона. Данное представление подлежит рассмотрению с обязательным уведомлением о принятых мерах не позднее одного месяца со дня его внесения».

Кроме того, в пункте 18.1 Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, утвержденной приказом МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 20.01.2016) слово «устанавливают» заменить словами «устанавливают и доказывают», изложив данный пункт в следующей редакции: «18. Сотрудники следственных подразделений: 18.1. Устанавливают и доказывают в ходе производства по уголовным делам причины преступления, а также обстоятельства, способствовавшие совершению преступления и другим нарушениям закона. Вносят в соответствующую организацию, независимо от форм собственности, или должностному лицу представление и контролируют своевременное устранение недостатков».

Думается, такая регламентация названных нормативных положений, с одной стороны, образует правовую систему и четкую определенность профилактической работы в уголовном процессе, с другой — позволяет следователю и руководителю органа предварительного следствия концентрировать внимание именно на двух указанных существенных обстоятельствах (причинах и условиях преступления) при производстве по уголовным делам и оказывать на преступность профилактическое (сдерживающее преступность в терпимом для населения состоянии) воздействие. Устранение названных коллизий в праве, по нашему мнению, позволяет обеспечить эффективность законодательства и способствует прекращению затруднений в процессах расследования преступлений и осуществления правосудия.

Есть в функционировании органов внутренних дел и существенные кадровые проблемы. Изучение и анализ значительных недочетов в работе сотрудников данного ведомства по противодействию преступности позволяет прийти к неутешительному выводу о том, что, в первую очередь, это результат недостаточной продуманности системы их обучения в высших учебных заведениях. Речь идет о проблеме концептуального характера — о сфере разработки образовательных и профессиональных стандартов. Как известно, они разрабатываются и утверждаются разными министерствами и несогласованно. В частности, Министерством образования

и науки Российской Федерации федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования (ФГОС ВО) формируются на основе компетентного подхода в обучении. В то же время Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в содержание профессиональных стандартов вкладывает требования о наличии знаний и умений (не упоминая наличия у специалиста навыков), не упоминая компетенции специалиста.

По нашему мнению, такая рассогласованность сохраняется ввиду параллельно и независимо друг от друга действующих постановлений Правительства Российской Федерации: Постановления Правительства Российской Федерации от 23 января 2013 года № 23 «О Правилах разработки и утверждения профессиональных стандартов» и Постановления Правительства РФ от 5 августа 2013 года № 661 «Об утверждении Правил разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений». Первое министерство утверждает образовательные стандарты, другое министерство – профессиональные стандарты.

Вот реальный пример. Согласно Федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования по специальности «Экономическая безопасность» (уровень специалитета), утвержденному приказом Министерства образования и науки РФ № 20 от 16 января 2017 года, в высших учебных заведениях готовят специалистов по обеспечению экономической безопасности в следующих видах профессиональной деятельности: расчетно-экономическая, проектно-экономическая, правоохранительная, контрольно-ревизионная, информационно-аналитическая, экспертно-консультационная, организационно-управленческая, научно-исследовательская, педагогическая. Как ни парадоксально, в реестре профессиональных стандартов таких специалистов не значится. Иными словами, возникла ситуация, когда государство готовит специалиста, способного обеспечить экономическую безопасность, но не определены сферы его профессиональной деятельности (одно ведомство подготовило специалиста для другого ведомства, однако последний об этом не знает). Не иначе как удручающая ситуация. Естественно, данное обстоятельство вызывает необходимость выработки и утверждения профессиональных стандартов для специалистов по обеспечению экономической безопасности, в том числе и в сфере деятельности сотрудников органов внутренних дел. Сказанное весьма актуально и в связи с принятием Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года и Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации (см.: Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120).

Полагаем, что образовательные и профессиональные стандарты в проектом варианте должны быть подготовлены Правительством РФ согласованно с соответствующими заинтересованными министерствами и ведом-

ствами и сформированы в виде федерального закона. Изложенное позволит минимизировать, а то и исключить недостатки в процедуре выработки названных стандартов, обеспечит адекватное понимание и реализацию их содержания на практике.

Вопросы потребности в эффективном правовом регулировании сферы высшего образования становятся очевидными, когда приходит осознание того, что «в современных условиях глобализации, имеющей тенденции к стиранию экономических границ, а также границ национальных юрисдикций, мировой рынок образования превратился в отдельно взятую отрасль мировой экономики. Конкуренция национальных систем образования на мировом рынке стала ключевым элементом глобальных доходов на мировом рынке образования, в последние десятилетия рассматриваются целым рядом стран (например, США, Великобритания, Германия и др. страны) как часть их внешнеэкономической политики» [8, с. 3].

Современная Российская Федерация является одним из важных составляющих элементов и активных участников международно-правовых отношений, в частности с Соединенными Штатами Америки, странами Европейского Союза, международными объединениями государств, входящих в ШОС, БРИКС и др. Особенное место в сложившихся и складывающихся отношениях между странами (в том числе для нашей страны) занимают отношения в сфере глобальной экономики. А когда возникают вопросы о неразрешенности проблем подготовки кадров в системе высшего образования, обеспеченности этой образовательной системы отвечающей современным реалиям нормативно-правовой регламентации, то достаточно сложно становится говорить о международно-правовых отношениях в рассматриваемой сфере деятельности.

Таким образом, обозначенные нами даже отдельные существенные проблемы делают в целом правоохранительные органы и органы внутренних дел в частности уязвимыми, что подтверждает немалые превосходства преступной среды. Естественно, такое положение дел требует своего незамедлительного разрешения в теории, законодательстве и практике правоприменения. Продолжающееся бессистемное и в немалой степени непрофессиональное противодействие тяжким и особо тяжким преступлениям в конечном счете способствует деградации общественных отношений, в том числе в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

The Author analyzes some significant problems in the activity and training of law enforcement agencies officers in the face of threats to the national security of the Russian Federation. The article considers specific problematic circumstances that are far from conducive to effective law enforcement officers' activity and offers concrete ways of their solution.

Keywords: national security, law-enforcement agency, crime counteraction, personnel problems, competence-based approach in training, differentiated approach in training of staff of law-enforcement agency, globalization, world market of education.

Список литературы

1. Демидов Ю. Н. Меры обеспечения антитеррористической защищенности метрополитенов и железных дорог : учебно-практич. пособие / Ю. Н. Демидов. — Домодедово : ВИПК МВД России, 2006. — С. 24.
2. Дикарев С. У. Терроризм: явление, причины, противодействие / С. У. Дикарев // Частная криминология / отв. ред. Д. А. Шестаков. — СПб., 2007. — С. 42.
3. Из выступления Президента России В. В. Путина на расширенном заседании МВД Российской Федерации 9 марта 2016 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.kremlin.ru (дата обращения: 26.07.2017).
4. Обращение президента российской криминологической ассоциации к Президенту России (исх. № 1/28 от 30 января 2014 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://crimas.ru> (дата обращения: 26.07.2017).
5. Состояние преступности в России за период 2012 — январь-июнь 2017 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://мвд.рф/upload/site1/document_news/009/338/947/sb_1612.pdf (дата обращения: 26.07.2017).
6. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (п. 22, 23)» [Электронный ресурс], — Режим доступа: <http://base.garant.ru/71296054> (дата обращения: 26.07.2017).
7. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/71296054> (дата обращения: 26.07.2017).
8. Щербак Е. Н. Государственное управление в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Н. Щербак. — М. : Российский университет дружбы народов, 2012. — С. 3.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Е. П. Быков

К вопросу о типологии современного экстремизма

Автором рассматривается проблематика, непосредственно связанная с типологией современного экстремизма. Автор делает важный вывод, согласно которому в настоящее время среди представителей научного и экспертного сообщества отсутствует единая точка зрения относительно типологии данного крайне негативного социально-правового феномена. Такая ситуация, по мнению автора, зачастую ведет к неоправданной фрагментации понятия «экстремизм».

Ключевые слова: экстремизм, современный экстремизм, экстремист, экстремистская организация, ксенофобия, нетерпимость, национализм, фашизм, отрицание этнического и религиозного многообразия, разрушение социально-политической стабильности, преступления экстремистской направленности, нарушение прав и свобод, человек, гражданин, подрыв устоев демократического правового государства.

В начале XXI века экстремизму стали присущи ключевые детерминанты своеобразной социальной пандемии, в той или иной мере затронувшей многие государства. К сожалению, не стала исключением и Российская Федерация, в которой преступления экстремистской направленности, представляющие собой серьезную угрозу государственной и общественной безопасности, стали, в принципе, привычным явлением. Согласно консолидированному мнению ученых и экспертов главной целью обеспечения общественной безопасности является сохранение социально-политической стабильности [58, с. 5].

В свою очередь, экстремизм, проявляющийся в нетерпимости, ксенофобии, национализме, фашизме, отрицании этнического и религиозного многообразия, нацелен на разрушение социально-политической стабильности. Более того, он угрожает безопасности и территориальной целостности государства, а также нарушает права и свободы человека и гражданина, подрывает устои демократического и правового государства [54, с. 188].

В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 года Президент России В. В. Путин особо подчеркнул исключительную важность и бескомпромиссность борьбы с экстремизмом и ксенофобией: «Мы обязаны жестко противодействовать любым проявлениям экстремизма и ксенофобии, беречь межнациональное и межрелигиозное согласие. Это историческая основа нашего общества и российской государственности» [33].

Как отмечается в «Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года», экстремизм является одной из наиболее сложных проблем современного российского общества, что связано прежде всего с многообразием проявлений современного экстремизма, неоднородным составом экстремистских организаций, которые угрожают национальной безопасности Российской Федерации [52].

В настоящее время приобрел особую остроту вопрос об определении наиболее эффективных путей противодействия рассматриваемому крайне негативному социально-правовому феномену и о создании для этого необходимых предпосылок и условий. Существенное место в масштабном массиве научных исследований проблематики экстремизма занимает уточнение истоков, сущности, содержания, типологии (классификации) экстремизма, поскольку до сих пор существуют весьма различные взгляды на этот счет. Следует выразить солидарность с принципиальным тезисом о том, что экстремизм в качестве сложного социального явления нуждается в комплексном исследовании с применением правовых, политических и социологических научных методов [1, с. 109].

С точки зрения автора данной публикации, в настоящее время весьма актуальной научной (да и по сути практической) проблемой является проблема трудности определения понятия «экстремизм» [8, с. 33–37]. Нужно заметить, что на эту проблему неоднократно указывали российские исследователи [37, с. 84–87; 23, с. 44–64; 39, с. 36–40; 22, с. 39; 12, с. 20–25; 54, с. 188–193]. В то же время представляется, что не менее актуальный характер имеет и проблема типологии современного экстремизма. Необходимо особо отметить, что указанные две проблемы взаимосвязаны, образно говоря, напоминают «сиамских близнецов» или две ветви одного дерева. Давая определение понятия «экстремизм», исследователь должен ответить на вопрос: для какого типа экстремизма он формулирует дефиницию? С другой стороны, чтобы ответить на вопрос, почему данный тип экстремизма является именно таковым, а не иным, исследователь вынужден обращаться к определению понятия «экстремизм» с тем, чтобы вычленить совокупность ключевых детерминант, присущих исключительно определяемому типу экстремизма.

Анализ научной литературы, посвященной данной проблематике, показал, что на данный момент среди представителей научного и экспертного сообщества отсутствует единая позиция относительно типологии современного экстремизма. В указанной литературе рассматриваются почти два десятка типов экстремизма, имеющих (по мнению исследователей) в современной России. Прежде всего речь идет о следующих типах экстремизма: религиозный [4; 16; 27; 32; 34; 35; 40; 43; 49; 51; 56; 61]; религиозно-политический [2]; этнорелигиозный [29; 42]; криминальный религиозный [7]; расово-этнический [28; 36, с. 108–114]; этнополитический [18]; политический [3; 5; 6; 9; 11; 17; 19; 20; 22; 25; 26; 41; 51; 60];

социально-политический [10]; правый и левый [45, с. 228–233; 26]; социальный [59]; молодежный [21; 44; 46; 49; 53, с. 266–271; 56, с. 72–74]; групповой молодежный [47]; молодежный религиозный [30]; молодежный политический [12; 14]; информационный [15]; антигосударственный (криминальный) [31]; преступный [57].

Совершенно очевидно, что приведенные типы экстремизма по большей части являются производными от *основных* типов рассматриваемого крайне негативного социально-правового феномена. Имеются в виду следующие типы экстремизма: религиозный (религиозно-политический, этнорелигиозный, криминальный религиозный); политический (социально-политический, этнополитический, правый и левый политический); расовый (расово-этнический, этнополитический); молодежный (групповой молодежный, молодежный религиозный, молодежный политический).

Кроме того, анализ вышеуказанных научных публикаций показывает, что исследователи используют главным образом два основных подхода к определению экстремизма. В соответствии с первым подходом под экстремизмом понимают противоправную *деятельность (действия, практику)*, осуществление которой причиняет или может причинить серьезный ущерб основам конституционного строя. Согласно второму — экстремизм представляет собой *явление* политико-правовое, социальное, сложное и т. п.

Принимая во внимание приоритет цели изучения экстремизма, который ставил перед собой тот или иной автор в своем исследовании, можно сделать следующие выводы, согласно которым:

- экстремизм как противоправную деятельность (действия, практику) трактуют главным образом представители юридической науки и (в меньшей степени) представители политических наук. На наш взгляд, данное обстоятельство обусловлено тем, что названные представители по большей части ориентируются на Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»;
- экстремизм в качестве явления позиционируют те же юристы и политологи (примерно в равной пропорции), а также социологи;
- экстремизм *одновременно* как противоправную деятельность и явление воспринимают юристы, политологи и социологи;
- экстремизм в качестве идеологии (взглядов, ценностей, убеждений), а также «категории», «системы идей и методов», «социально-политического института», как правило, рассматривают политологи и социологи [8, с. 34].

Принимая во внимание совокупность изложенного, можно сделать вывод, согласно которому на данный момент в России часть исследователей (прежде всего речь идет о представителях юридической науки) при определении того или иного типа экстремизма пошли по пути ориентации на те виды экстремистской деятельности, которые закреплены на законодательном уровне. Имеются в виду 13 видов экстремистской деятельности, отра-

женных в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ [55]. Более того, учитывая то немаловажное обстоятельство, что в названном законодательном акте экстремистская деятельность приравнена к экстремизму, такие исследователи в своей классификации экстремизма опирались на указанные виды экстремистской деятельности.

На наш взгляд, одним из ключевых оснований, по которому исследователи выделяют тот или иной тип экстремизма, выступает тот или иной *вид розни*, являющейся предметом возбуждения (разжигания) со стороны экстремистов, который зафиксирован в ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ [55]. Имеется в виду *социальная рознь* (социальный, социально-политический экстремизм); *расовая и национальная рознь* (расово-этнический, этнополитический экстремизм); *религиозная рознь* (религиозный, религиозно-политический, исламский, этнорелигиозный, молодежный религиозный экстремизм). Кроме того, когда деятельность экстремистской организации направлена на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, то в таком случае используется термин «антигосударственный экстремизм» [31].

Особняком в приведенном перечне типов современного экстремизма, по нашему мнению, стоит так называемый «социальный экстремизм». В частности, с точки зрения И. Н. Юркина, «социальный экстремизм представляет собой проявление крайних средств, форм и методов жизнедеятельности в сознании и поведении людей. Сущностную природу экстремизма составляют социальный нигилизм и радикализм, нравственный релятивизм, склонность к насилию и неумеренность выбора средств достижения цели, особенно в пограничных, конфликтных ситуациях. Проявления экстремизма возможны на индивидуальном и групповом, социально-психологическом и теоретико-идеологическом уровнях. Различают проявления экстремизма в экономической, социальной, политической и духовной сферах жизни общества, а также экстремистские проявления этнического, национального, конфессионального и повседневно-бытового характера» [59, с. 25].

Контент-анализ приведенной дефиниции дает веские основания для формулирования важного вывода, согласно которому, во-первых, И. Н. Юркин, автор философской диссертации, не рассматривает однозначно экстремизм в качестве социального явления, ограничиваясь лишь главной детерминантой — «проявление»; а во-вторых, ссылается на проявления экстремизма в различных сферах *общества*, оставляя за пределами своего внимания аналогичные проявления в жизни *личности и государства*.

Согласно определению социального экстремизма, которое дается в «Социологической энциклопедии», «экстремизм социальный (от лат. *extremus* — край, конец) представляет собой приверженность к крайним

взгляда и мерам, которые проявляются в соответствующем социальном поведении. Экстремизм может обнаруживаться во всех сферах человеческой активности: в межличностном общении; во взаимоотношении полов; в отношении к природе; в политике и т. д. Экстремизм, как явление социальное, свойственен только людям, всегда концептуален и идеологичен... Различают экстремизм личности (государства, общества), направленный на внешние объекты и на самое себя (саморазрушающее поведение)» [50, с. 799].

По нашему мнению, базовым концептом данной дефиниции социального экстремизма является то, что «экстремизм как явление социальное свойственен только людям, всегда концептуален и идеологичен». Таким образом, исходя из этого определения можно сделать принципиальный вывод обобщающего характера о том, что экстремизм (и как социальное явление, и как вид противоправной деятельности — ведь эту же деятельность осуществляют люди) сам по себе всегда *социален*, поскольку он *всегда свойственен людям*. То есть, говоря иными словами, любой тип экстремизма (в том числе и каждый из тех, которые были приведены ранее в настоящей статье) является *социальным*.

В данной связи, с нашей точки зрения, как это ни покажется парадоксальным, использование в определениях экстремизма термина «социальный» — излишне. Подчеркнем, за исключением использования в социологических исследованиях, поскольку в них специально делается акцент именно на социальную сторону предмета исследования.

Думается, что подобная ситуация сложилась и с так называемым «*молодежным экстремизмом*». Дело в том, что с позиций права (юридической науки) определение «молодежный экстремизм» является не вполне научно корректным. Применяя метод аналогии, можно уверенно говорить о том, что с точки зрения права не существует «взрослой и молодежной (молодой) пули». Известно, что понятие «молодежь» охватывает ту часть населения страны, возрастной предел которой колеблется от 14 до 30 лет. Принимая во внимание это важное обстоятельство, становится вполне понятным, что термин «молодежный экстремизм» имеет весьма условный характер, потому что в таком случае любой тип экстремизма в Российской Федерации нужно автоматически причислить к категории «молодежного экстремизма», поскольку в рядах экстремистов по большей части находятся как раз молодые люди в возрасте до 30 лет.

В развитие данного тезиса уместно задать риторический вопрос: индивид, которому исполнился 31 год, подпадает под категорию потенциального «молодежного» экстремиста или он уже переходит в разряд «взрослого экстремизма»? А вот уже не риторический, а вполне конкретный и принципиальный вопрос: не является ли более целесообразным и логичным просто *позиционировать* экстремизм (в качестве противоправной деятельности и социального явления) в различных сферах жизнедея-

тельности общества и государства? Например: экстремизм в политической сфере; экстремизм в молодежной среде; экстремизм в религиозной сфере и т. п. Главным аргументом в защиту данного тезиса-предложения является то весьма существенное обстоятельство, что экстремизм (вне зависимости, к какому типу его причислили) всегда по своей природе и сути остается экстремизмом (то есть он не изменяет свою сущность!). Может быть, кому-то покажется в некоторой мере банальным данный тезис. Однако, как говорится, «от того, что истины являются банальными, они от этого не перестают быть истинами!». В качестве примера можно привести дефиницию религиозного экстремизма, содержащуюся в «Социологической энциклопедии»: «Экстремизм религиозный (от лат. *extremus* — крайний) — приверженность к крайним религиозным взглядам и методам действий по достижению своих религиозных целей или распространения своего вероучения или влияния» [50, с. 798].

Если удалить из этого определения слова, отражающие религиозность (религиозный контекст), то получится следующая дефиниция: «Экстремизм (от лат. *extremus* — крайний) — приверженность к крайним взглядам и методам действий по достижению своих целей или распространения своего учения или влияния».

Как мы видим, получилось универсальное определение для понятия «экстремизм», представляющее собой концептуально-семантический каркас рассматриваемого термина, который, при желании, можно «заполнять» соответствующими концептами, отражающими соответствующий тип экстремизма. Так, например, возможно смоделировать дефиницию так называемого «политического экстремизма»: «*Политический экстремизм* (от лат. *extremus* — крайний) — приверженность к крайним *политическим* взглядам и методам действий по достижению своих *политических* целей или распространения своего *политического* учения или влияния».

Таким образом, мы видим, как «работает» данное «универсальное» определение экстремизма. И, надо заметить, «работает» очень эффективно. Это — с одной стороны. Но, с другой стороны, сложившаяся ситуация в научной литературе с типологией современного экстремизма, на наш взгляд, зачастую ведет к неоправданной фрагментации понятия «экстремизм», своеобразному «расщеплению» его на условные «подтипы», которые затрудняют точное и ясное восприятие квинтэссенции данного крайне негативного социально-правового феномена.

Представляется более целесообразным и логичным *позиционировать* экстремизм (в качестве противоправной деятельности и социального явления) в различных сферах жизнедеятельности общества и государства (экстремизм в политической сфере; экстремизм в молодежной среде; экстремизм в религиозной сфере и т. п.).

The Author considers problems directly connected with the typology of modern extremism. The Author makes an important conclusion, according to which there is no common point of view among representatives of the scientific and expert community regarding the typology of this extremely negative social and legal phenomenon. Such a situation, according to the Author, often leads to an unjustifiable fragmentation of the *extremism* concept.

Keywords: extremism, modern extremism, extremist, extremist organization, xenophobia, intolerance, nationalism, fascism, denial of ethnic and religious variety, destruction of social and political stability, extremist orientation crime, violation of the rights and freedoms, person, citizen, blasting foundations of the democratic constitutional state.

Список литературы

1. *Авдеев Ю. И.* Экстремизм в современной России: истоки, содержание, типология (часть первая) / Ю. И. Авдеев, В. В. Арсеньев, В. Н. Найденко // Социологическая наука и социальная практика. — 2013. — № 2. — С. 108–122.
2. *Алиев А. К.* Религиозно-политический экстремизм и этноконфессиональная толерантность на Северном Кавказе / А. К. Алиев, З. С. Арухов, К. М. Ханбабаев. — М.: Наука, 2007.
3. *Амирокова Р. А.* Политический экстремизм в современном политическом процессе России: дис. ... канд. полит. наук / Р. А. Амирокова. — Черкесск, 2006.
4. *Арестов В. Н.* Религиозный экстремизм: содержание, причины и формы проявления, пути преодоления: дис. ... канд. филос. наук / В. Н. Арестов. — Киев, 1984.
5. *Бааль Н. Б.* Политический экстремизм российской молодежи и технологии его преодоления: дис. ... д-ра полит. наук / Н. Б. Бааль. — Нижний Новгород, 2012.
6. *Башкиров Н. В.* Меры административно-правового противодействия политическому экстремизму: дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Башкиров. — М., 2005.
7. *Бурковская В. А.* Криминальный религиозный экстремизм в современной России / В. А. Бурковская. — М.: Ин-т правовых и сравнительных исследований, 2005.
8. *Вихрян А. П.* К вопросу о трудности определения экстремизма / А. П. Вихрян, Е. П. Быков // Международный правовой курьер. — 2016. — № 6 (18). — С. 33–37.
9. *Воронина Е. Ю.* Политический радикализм как объект политологического анализа: автореф. дис. ... канд. полит. наук / Е. Ю. Воронина. — М., 2013.
10. *Воронов И. В.* Основы политико-правового ограничения социально-политического экстремизма как угрозы национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... канд. полит. наук / И. В. Воронов. — М., 2003.
11. *Гетц Р. Н.* Современные технологии противодействия политическому экстремизму в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит. наук / Р. Н. Гетц. — СПб., 2012.
12. *Гречкина Е. Н.* Молодежный политический экстремизм в условиях трансформирующейся российской действительности: дис. ... канд. полит. наук / Е. Н. Гречкина. — Ставрополь, 2006.
13. *Дегальцева Е.* Концепт «чужой» в практиках экстремизма / Е. Дегальцева // Власть. — 2013. — № 2. — С. 20–25.
14. *Евтюшкин А. Ю.* Молодежный политический экстремизм в современной России: дис. ... канд. полит. наук / А. Ю. Евтюшкин. — М., 2009.
15. *Жукова О. С.* Правовые меры противодействия информационному экстремизму: дис. ... канд. юрид. наук / О. С. Жукова. — Воронеж, 2006.
16. *Жээнбеков Э. Т.* Уголовно-правовые и криминологические меры противодействия религиозному экстремизму: по материалам Кыргызской Республики: дис. ... канд. юрид. наук / Э. Т. Жээнбеков. — М., 2006.
17. *Киясханов Х. Ш.* Социально-философский анализ феномена политического экстремизма в условиях реформирования российского общества: дис. ... канд. филос. наук / Х. Ш. Киясханов. — Тверь, 2006.

18. *Киреев А. С.* Политико-правовые основы профилактики этнополитического экстремизма в Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук / А. С. Киреев. — М., 2003.
19. *Кнителъшот О. В.* Система противодействия политическому экстремизму в современном российском обществе : дис. ... канд. соц. наук / О. В. Кнителъшот. — Саратов, 2006.
20. *Ковалёв В. С.* Политический экстремизм и механизм противодействия ему в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук / В. С. Ковалёв. — М., 2003.
21. *Кочергин Р. О.* Противодействие молодежному экстремизму: правовые и криминологические проблемы : дис. ... канд. юрид. наук / Р. О. Кочергин. — Ростов н/Д, 2008.
22. *Лабунец М. И.* Политический экстремизм : автореф. дис. ... канд. полит. наук / М. И. Лабунец. — Ростов н/Д, 2002.
23. *Латов Ю. В.* Социальный феномен экстремизма: дефиниции и сущность / Ю. В. Латов, Е. В. Ткач // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века — Counter-Terrorism. — 2013. — № 4. — С. 38–44.
24. *Лунеев В. В.* Проблемы криминализации и противодействия экстремизму / В. В. Лунеев // Государство и право. — 2009. — № 9. — С. 44–64.
25. *Макаров Н. Е.* Политический экстремизм как радикальная модель политического процесса и организация государственного противодействия экстремизму : дис. ... канд. полит. наук / Н. Е. Макаров. — Чита, 2006.
26. *Назарова Е. С.* Политический экстремизм и его роль в современных конфликтах : дис. ... канд. полит. наук / Е. С. Назарова. — Ставрополь, 2001.
27. *Назирова Д.* Проблемы терроризма, религиозного экстремизма и пути их преодоления : дис. ... д-ра филос. наук / Д. Назирова. — Душанбе, 2009.
28. *Некрасов Д. Е.* Расово-этнический экстремизм: криминологический аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Е. Некрасов. — Рязань, 2006.
29. *Новиков Д. В.* Этнорелигиозный экстремизм на Северном Кавказе: методы противодействия : дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Новиков. — Ростов н/Д, 2002.
30. *Олифиренко Е. П.* Молодежный религиозный экстремизм в современной России и пути его преодоления (на материалах Северо-Кавказского федерального округа) : дис. ... канд. полит. наук / Е. П. Олифиренко. — М., 2012.
31. *Павлинов А. В.* Криминальный антигосударственный экстремизм: уголовно-правовые и криминологические аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Павлинов. — М., 2008.
32. *Поминов С. Н.* Организация деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия проявлениям религиозного экстремизма : дис. ... канд. юрид. наук / С. Н. Поминов. — М., 2007.
33. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189898/ (дата обращения: 20.05.2017).
34. *Пролетенкова С. Е.* Административно-правовое регулирование противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / С. Е. Пролетенкова. — М., 2103.
35. *Пролетенкова С. Е.* Противодействие религиозному экстремизму в Российской Федерации (административно-правовой аспект) / С. Е. Пролетенкова. — М.: Галерея, 2013.
36. *Пролетенкова С. Е.* Расово-этнический экстремизм: постановка проблемы / С. Е. Пролетенкова // Проблемы противодействия молодежному экстремизму : материалы круглого стола (21 декабря 2006 г.) и научно-практического семинара (23 марта 2007 г.). — М.: ВНИИ МВД России, 2007. — С. 108–114.
37. *Пудовочкин Ю. Е.* Теоретические конструкции определения экстремизма: проблемы и перспективы / Ю. Е. Пудовочкин, Р. М. Узденов // Криминологический журнал. — 2005. — № 2 (8). — С. 84–87.
38. *Ревина В. В.* Экстремизм в российском уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Ревина. — М., 2010.

39. *Ревина В. В.* К вопросу о понятии экстремизма / В. В. Ревина // Российский следователь. — 2009. — № 13. — С. 36–40.
40. *Резникова А. В.* Структурные и динамические характеристики современного религиозного экстремизма (роль «исламского» фактора в Северо-Кавказском регионе) : дис... канд. соц. наук / А. В. Резникова. — Ростов н/Д, 2005.
41. *Романов Н. А.* Политический экстремизм как угроза безопасности страны : дис. ... д-ра полит. наук / Н. А. Романов. — М., 1997.
42. *Русанова О. А.* Этнорелигиозный экстремизм как социальное явление в российском обществе (на примере Северо-Кавказского региона) : дис. ... канд. соц. наук / О. А. Русанова. — М., 2004.
43. *Сергеев А. В.* К вопросу о законодательстве, посвященному противодействию религиозному экстремизму / А. В. Сергеев // Власть и управление на Востоке России. — 2011. — № 3. — С. 221–227.
44. *Сергеева Ю. В.* Административно-правовое регулирование противодействия молодежному экстремизму органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Сергеева. — М., 2014.
45. *Сергун Е. П.* О криминологическом понимании правого и левого экстремизма / Е. П. Сергун // Российский криминологический взгляд. — 2012. — № 3. — С. 228–233; *Морозов И. Л.* Левый экстремизм как политический феномен второй половины XX — начала XXI века: эволюция стратегии и тактики : дис. ... д-ра полит. наук / И. Л. Морозов. — Саратов, 2010.
46. *Серииков А. В.* Молодежный экстремизм в современной России: динамика и отражение в общественном мнении у студентов (на примере Ростовской области) : дис. ... канд. соц. наук / А. В. Серииков. — Ростов н/Д, 2005.
47. *Сиоридзе А. Т.* Групповой молодежный экстремизм (криминологическое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / А. Т. Сиоридзе. — М., 2007.
48. *Скворцова Т. А.* Религиозный экстремизм в контексте государственно-правового обеспечения национальной безопасности современной России : дис. ... канд. полит. наук / Т. А. Скворцова. — Ростов н/Д, 2004.
49. *Смолик Н. Г.* Молодежный экстремизм как угроза общественной безопасности в современной России и профилактика его проявлений в высшей школе / Н. Г. Смолик // Деструктивное влияние террора на политическую систему и правовую среду Российского государства : материалы всерос. науч.-практич. конф. / под ред. проф. О. И. Чердакова. — М. : Международный юридический институт, 2017. — С. 384–392.
50. Социологическая энциклопедия: в 2 т. Т. 2 / Национальный общественно-научный фонд ; рук. науч. проекта Г. Ю. Семигин ; глав. ред. В. Н. Иванов. — М. : Мысль, 2003. — 863 с.
51. *Степанов Н. В.* Криминологические проблемы противодействия преступлениям, связанным с политическим и религиозным экстремизмом : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Степанов. — М., 2003.
52. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года. Утверждена Президентом РФ от 28 ноября 2014 г. № Пр-2753 (Гл. 2, п. 13) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194160/ (дата обращения: 20.05.2017).
53. *Сунами А. Н.* Молодежный экстремизм в Интернете: реальна ли угроза общественной безопасности? / А. Н. Сунами // Создание воспитательной антиэкстремистской и анти-террористической среды в современном вузе : материалы междунар. науч.-практич. конф. (14–15 апреля 2016 г.) / отв. ред. В. Е. Быданов, А. П. Табурчак ; СПбГТИ(ТУ). — С. 266–271.
54. *Телегин Г. И.* Теоретико-правовая характеристика видов и форм современного экстремизма / Г. И. Телегин // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. — 2014. — № 6 (134). — С. 188–193.
55. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с дополнениями и изменениями 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, 31 декабря 2014 г., 8 марта, 23 ноября 2015 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/12127578/#ixzz4LR6BGXtW> (дата обращения: 20.05.2017).

56. *Фридинский С. Н.* Молодежный экстремизм как особо опасная форма проявления экстремистской деятельности / С. Н. Фридинский // Юрист–Правоведь. — 2008. — № 6. — С. 72–74.

57. *Хлебушкин А. Г.* Преступный экстремизм: понятие, виды, проблемы криминализации и пенализации : дис. ... канд. юрид. наук / А. Г. Хлебушкин. — М., 2007.

58. *Цыганов В. В.* Социология общественной безопасности: теория и высокие гуманитарные технологии общественной безопасности при изменениях и пределах роста / В. В. Цыганов, В. Л. Шульц ; Центр исследования проблем безопасности РАН. — М. : Наука, 2014.

59. *Юркин И. Н.* Духовная культура противодействия социальному экстремизму в молодежной среде (философский анализ) : дис. ... канд. филос. наук / И. Н. Юркин. — М., 2011.

60. *Юрчевский С. Д.* К вопросу о политическом экстремизме на Северном Кавказе и проблемах противодействия ему / С. Д. Юрчевский // Российский криминологический взгляд. — 2011. — № 2. — С. 347–348.

61. *Яворский М. А.* Причины и условия проявлений религиозного экстремизма в современной России / М. А. Яворский // Юридический мир. — 2008. — № 11. — С. 22–25.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

А. И. Землин, О. М. Землина, С. Н. Максимов

Актуальные вопросы правового обеспечения эффективности и законности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при осуществлении государственных закупок

Авторами исследованы различные точки зрения на принципиальные подходы к правовому регулированию закупочной деятельности, выявлены противоречия и пробелы российского законодательства о контрактной системе, предложены направления совершенствования правового регулирования правовых отношений, возникающих при осуществлении государственных закупок, в целях обеспечения эффективности и законности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при осуществлении государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, бюджетный процесс, публичное право, расходование бюджетных средств, бюджетные обязательства, правовое регулирование финансового контроля, аудит эффективности государственных закупок, мониторинг государственных закупок.

Значимость вопросов повышения эффективности и законности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при осуществлении государственных закупок в настоящее время очевидна и даже не дискутируется. На смену стремлению перейти от жесткого государственного управления государственным заказом, характерного для экономики, построенной в соответствии с командно-административными принципами, сменившегося наивными попытками неуправляемого участия государства в рыночных отношениях в период так называемого «дикого капитализма», пришло закономерное осознание необходимости регулирования хозяйственных отношений с участием публичных субъектов в целях обеспечения максимально результативного и экономного расходования средств бюджетов.

Сложность задачи видится в первую очередь в масштабности расходов и социально-экономической значимости государственных закупок. Как отмечено в докладе «Госзакупки. Какой должна быть контрактная система» Центра стратегических разработок, по данным, полученным в результате мониторинга в сфере закупок, осуществляемого ранее Министерством экономического развития, а с 2017 года — Министерством финансов Российской Федерации, объем государственных и муниципальных закупок, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспече-

ния государственных и муниципальных нужд» [7], составляет 5,3 трлн рублей, а закупок государственных корпораций, регламентированных Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ [13], — 26 трлн рублей [7] в год, что составляет в совокупности, по оценкам Центра стратегических разработок, 37 процентов ВВП. Одновременно в том же докладе отмечается, что состояние конкуренции в сфере государственных закупок непрерывно ухудшается: так, в 2015–2016 годах неконкурентные закупки составляли 60 процентов всего госзаказа [11]. Следует отметить, что даже формально признаваемые конкурентными закупки по существу таковыми при ближайшем рассмотрении признаны быть не могут, поскольку их конкурентный характер основан на многочисленных исключениях, легализованных в законодательстве о контрактной системе в последние годы. Учитывая то, что на 2,6 процентов заказчиков приходится 80 процентов государственных закупок, а 3,5 процента поставщиков получают 80 процентов бюджетных средств, выделяемых на государственные закупки [11], выглядит вполне обоснованным вывод о крайне высокой степени монополизации рынка закупок, что влечет за собой особую потенциальную коррупциогенность отношений в закупочной сфере.

Немаловажным фактором, усложняющим задачу обеспечения эффективности расходования бюджетных расходов при осуществлении государственных закупок, является сформировавшаяся и ставшая традицией криминализация возникающих в процессе и по поводу функционирования контрактной системы общественных отношений. При этом для российской действительности характерно наличие весьма своеобразной тенденции: с сокращением объема бюджетных средств, выделяемых для обеспечения государственных нужд, когда логично было предположить и соответствующее сокращение нарушений при их расходовании, что должно было бы повлечь повышение эффективности бюджетных расходов, происходит прямо противоположное, а именно: законность расходования средств резко уменьшается. Так, в заключении Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2014 год отмечено, что количество нарушений, выявленных Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального закона о бюджете и бюджетной отчетности за 2014 год, а также тематических проверок исполнения федерального бюджета за 2014 год, значительно возросло. Общая сумма выявленных нарушений увеличилась в 6,8 раза по сравнению с 2013 годом и составила 263 764,2 млн рублей (по состоянию на 27 августа 2015 года). В том числе Счетной палатой установлены: 1) отдельные факты нарушений, имеющих признаки нецелевого использования средств федерального бюджета на сумму 989,1 млн рублей (в 2013 году — на сумму 765,4 млн рублей); 2) нарушения в ходе исполнения федерального бюджета на сумму 67 489,3 млн рублей; 3) нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представ-

ления бухгалтерской (финансовой) отчетности на сумму 77 659,3 млн рублей; 4) нарушения при осуществлении государственных закупок на сумму 36 359,9 млн рублей [2].

В рамках предпринятого исследования использование данных именно за указанный временной период позволяет сопоставить сведения о количественном и качественном составе нарушений, допущенных при исполнении федерального бюджета в «досанционный» и «послесанционный» периоды функционирования российской экономики, повлекшего существенное сокращение доходной, а соответственно, и расходной частей федерального бюджета. Приведенные данные со всей очевидностью свидетельствуют в первую очередь о недостаточной эффективности расходования бюджетных средств, выделяемых для обеспечения государственных нужд. Это при том, что целью введения в действие Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7] было определено именно повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, а в конечном счете — повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Роль и место контроля в системе мер обеспечения законности и эффективности расходования публичных (государственных и муниципальных) финансовых ресурсов предопределены его сущностным предназначением. Финансы, традиционно понимаемые как экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства, выполняют регулятивную и контрольную функцию. Контрольная функция финансов обеспечивает возможность получения информации о расходовании бюджетных средств, выявления отклонений от установленных правил и принятия мер по устранению нарушений. Таким образом, необходимость контроля за расходованием средств бюджетов бюджетной системы РФ объективна и обусловлена самой сущностью и функциональным предназначением финансовых ресурсов.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в сфере расходования публичных (государственных и муниципальных) финансовых ресурсов контроль является важнейшим элементом управленческого механизма бюджетной системы. Не менее обоснован вывод также и о том, что от степени правовой урегулированности и эффективности организации финансового контроля зависит качество финансово-хозяйственной деятельности подконтрольных субъектов, законность и эффективность расходования выделяемых бюджетных средств.

Очевидная пробельность российского законодательства, регулирующего вопросы, связанные с государственным финансовым контролем, обусловлена в первую очередь отсутствием системного научного обоснования. Законода-

тельство о государственном финансовом контроле содержит множество пробелов и противоречий, не отражает существующее положение дел, искажает существо государственного финансового контроля, в частности, уравнивая его в нормах главы 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) [1] с одним из его видов — бюджетным контролем.

Помимо того, потребность в эффективном государственном финансовом контроле остро предопределена потребностями практики исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В условиях сокращения доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации вполне очевидна крайняя необходимость обеспечения целевого и результативного расходования имеющихся финансовых ресурсов государства в условиях их ограниченности и недостаточности.

Достижение поставленной цели невозможно без развитой и эффективно функционирующей системы контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Рассматривая контроль в сфере государственных закупок в ракурсе правовой гносеологии, определяясь в сущности и структуре исследуемого явления, необходимо согласиться с мнением о том, что в научной литературе сущность контроля, как родового понятия, определяется до настоящего времени неоднозначно: многочисленные авторские определения существенно разнятся [3]. Указанные различия предопределены, по нашему мнению, не только отсутствием имеющего сущностный характер легального определения исследуемого явления, но и различающимися потребностями авторов, детерминированными различным научным интересом и используемыми в связи с этим методологическими подходами к исследованию контроля как социально-философской, политологической, юридической, экономической и тому подобной категории.

Многие из получивших широкое распространение и признание в современной научной, учебной и справочной литературе подходов при более пристальном рассмотрении выглядят не только не вполне обоснованными, но и абсолютно неприменимыми с точки зрения юридической науки для удовлетворения потребностей законотворческой и правоприменительной практики. Например, понятие «контроль» в весьма авторитетном словаре наделяется следующим лексическим смыслом: «контроль — проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора» [4, с. 292]. В данном определении, возможно, вполне основательном и допустимом в семантическом и семиотическом аспектах, в случае рассмотрения его с позиций формально-догматического и формально-логического подходов явно вскрывается недопустимое, вопиющее смешение понятий, поскольку: *во-первых*, проверка не может быть отождествлена с контролем в целом, ибо наравне с ревизией является лишь формой, то есть внешним выражением содержания контроля; *во-вторых*, наблюдение — это один из многочисленных методов контрольной

деятельности, осуществляемый, наряду с иными, которых ученые-экономисты насчитывают до тридцати, в ходе реализации его форм (проверки и ревизии); *в-третьих*, проверка и надзор не могут ни при каких обстоятельствах быть признаны целями контроля, ибо проверка — это, как уже отмечалось ранее, форма контроля, а надзор наравне с аудитом и контролем являются отдельными направлениями контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов и организаций.

В ракурсе формально-логического анализа представленное определение контроля также предстает более чем сомнительным, поскольку формулировка «проверка... осуществляемая в целях проверки» не может не вызывать недоумения своей логической несообразностью, так как в результате принятия этого суждения за основу умозаключения целью некоего действия предстает само это действие.

В целом анализ многочисленных определений контроля, сформулированных в соответствии с устоявшимися подходами в соответствующих отраслях науки представителями философских, управленческих, политических, социологических и иных научных направлений, приводит к выводу о том, что дефиниции контроля, вполне адекватные интересам, решаемым указанными науками, далеко не всегда, а точнее, — крайне редко, а еще точнее, — практически никогда не могут быть применены в интересах нормотворчества, правоприменения и правоисполнения. Соответственно, они не могут служить методологической основой для определения сущности финансового контроля как финансово-правовой категории, его содержания и, уж тем более, изначально не могут отражать специфику контроля в сфере государственных закупок.

Выявлению сущности и содержания интересующего нас вида контроля может и, вероятно, должен послужить анализ действующего законодательства. Вопросам контроля в сфере государственных закупок посвящены глава 4 «Мониторинг закупок и аудит в сфере закупок» и глава 5 «Контроль в сфере закупок» Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [13].

В соответствии с логикой законодателя мониторинг закупок и аудит в сфере закупок не входят в единую систему контроля в сфере закупок, который, как следует из нормы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [13], должен рассматриваться обособленно. Данный подход можно объяснить исключительно стремлением законодателя разграничить указанные направления контрольной деятельности в соответствии с полномочиями органов, их осуществляющих, и процедурами, применяемыми при этом. Однако такого рода формальное обособление, имеющее смысл в целях уточнения технологии, разграничения процедурных и инструментальных аспектов деятельности, влечет за собой неминуемые проблемы гно-

сеологического и, что еще более значимо, праксиологического характера. По нашему мнению, при легальном размежевании мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок с точки зрения субъектного состава органов, их осуществляющих, следует в обязательном порядке учитывать объективное единство их цели, которой в конечном счете является обеспечение законности и эффективности государственных закупок, а также гомогенного их характера при некоторой искусственно подчеркнваемой в законе аутоморфности.

Мониторинг закупок регламентирован статьей 97 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [13]. Согласно части 1 указанной статьи, которая вступила в силу с 1 января 2017 года, мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Таким образом, мониторинг — это аналитическая деятельность уполномоченного органа, каковым в настоящее время выступает Министерство финансов Российской Федерации, позволяющая собрать и систематизировать необходимую информацию об осуществлении закупок, а затем и оценить данную информацию.

Целями мониторинга являются: оценка степени достижения целей осуществления закупок (цели определены в ст. 13 Закона); оценка обоснованности закупок (критерии обоснованности закупки установлены ст. 18 Закона); совершенствование законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

В соответствии с частью 3 статьи 97 Закона [13] мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы (ЕИС, ранее — ЕАИСТ) и на основе содержащейся в ней информации. Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета, в котором дается оценка эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определяются меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Сводный аналитический отчет подлежит размещению в единой информационной системе.

Согласно части 4 статьи 97 Закона [13] мониторинг закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. А часть 8 той же статьи Закона [13] устанавливает право на осуществление мониторинга закупок для обеспечения соответственно нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд в соответствии с актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, местных администраций специально создаваемыми органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органами местного самоуправления.

Термин «аудит» широко используется в последнее время в научной литературе для обозначения полномочий государственных контрольных органов. В то же время вопрос основательности его применения в данном контексте, например для обозначения предмета регулирования Федерального закона (ст. 1), определения статуса Счетной палаты (ст. 2), правовой основы ее деятельности (ст. 3), задач Счетной палаты (ст. 5) и так далее [12], решается в научной литературе неоднозначно.

Отмечается, что, в отличие от Запада, в России сознательно используется более жесткий, директивный термин «финансовый контроль» вместо общепринятого термина «аудит» [14, с. 574]. Авторы современной концепции государственного финансового контроля считают, что в рамках внутреннего государственного финансового контроля, который осуществляется органами исполнительной власти, важнейшую роль играют межведомственные контрольные органы. В строгом значении этого слова они должны относиться не к внутреннему, как это принято согласно традиционному подходу, а к внешнему государственному финансовому контролю. В связи с этим полагается более обоснованным использование понятия «государственный финансовый контроль» вместо термина «внутренний государственный финансовый контроль», а понятия «государственный аудит» — вместо термина «внешний государственный финансовый контроль». С существующей точкой зрения, согласно которой «использование в научной литературе термина "государственный аудит", обозначающего деятельность государственных органов по аудиту создания и использования публичных финансовых средств, прежде всего бюджетов, представляется оправданным» [8, с. 99]. С данным суждением следует согласиться, тем более что при переводе Лимской декларации 1977 года на русский язык термин «публичный (государственный) аудит» был сформулирован как «государственный финансовый контроль», что, видимо, и повлекло всеобщее употребление указанного термина. В пользу высказанной точки зрения также свидетельствует и то, что в соответствии со статьями 102 и 103 Конституции Российской Федерации высшими должностными лицами Счетной палаты являются аудиторы. Таким образом, осуществление ими именно аудиторской деятельности подразумевается самим названием их должности.

Однако следует учитывать и то обстоятельство, что российский законодатель изначально определил аудит как «предпринимательскую деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей» [10]. Аналогичное определение содержится и в действующем в настоящее время законе, который регламентирует аудиторскую деятельность. Соглас-

но статье 1 данного закона «Аудиторская деятельность (аудиторские услуги) — деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами. Аудит — независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности» [9].

Очевидно, что нормы Федерального закона «Об аудиторской деятельности» [9] не могут быть распространены на аудит в сфере закупок, равно как и на государственный аудит. Указанные виды деятельности нуждаются в специальном правовом регулировании.

Аудит в сфере закупок регламентирован статьей 98 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [13]. Согласно части 1 указанной статьи аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы созданы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований.

Общее представление о целях, задачах и процедурах аудита, сформулированных в Законе, можно представить следующим образом: 1) *цель деятельности* органов аудита в сфере закупок (анализ и оценка результатов закупок, достижения целей осуществления закупок); 2) *виды деятельности* органов аудита в сфере закупок (экспертно-аналитическая, информационная и иная); 3) *направления деятельности* органов аудита (проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности, о результативности расходов на закупки по планируемому к заключению, заключенным и исполненным контрактам).

Помимо этого органы аудита в сфере закупок обобщают результаты осуществления ими экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности, устанавливают причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливают предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируют информацию о реализации указанных предложений и размещают в единой информационной системе обобщенную информацию о таких результатах.

В статье 13 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» [12], закрепляющей функции Счетной палаты, к таковым отнесено: а) осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений; б) проведение контроля за организацией исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году; в) проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, а также аудит (контроль)

состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета.

Частью 12 статьи 14 Закона [12] особо предусмотрен аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), который проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. Оценке, соответственно, подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

Нормы статьи 16 «Методы осуществления деятельности Счетной палаты» [12] не содержат никакой дифференциации методов осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности (т. е. аудита): ими являются проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг.

Контроль в сфере закупок в соответствии со статьей 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [13] осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий.

1. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок; контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа; органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации; органы местного самоуправления муниципального района; органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок. Согласно пункту 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе [12] Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (п. 1 в ред. Постановления Правительства РФ от 25.12.2014 № 1489) [5].

2. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; органы управления государственными внебюджетными фондами. Положение о Федеральном казначействе [14] в пункте 1 устанавливает, что Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов

бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

3. Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Согласно статье 265 Бюджетного кодекса РФ [1] внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора¹, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций (далее — органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля), Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Контроль в сфере закупок также осуществляют: *субъекты ведомственного контроля* в сфере закупок, к которым относятся государственные органы, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, осуществляющие контроль в отношении подведомственных заказчиков (ст. 100 Закона) [13]; *заказчики*, обязанные осуществлять контроль за исполнением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий контракта (ст. 101 Закона) [13]; *субъекты общественного контроля*, к которым отнесены граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц, наделенные правом осуществлять контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок [13].

Что касается полномочий органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, то они определены статьей 269.2 БК РФ [1]. В статье 267.1 БК РФ [1] установлено, что методами осуществления государственного финансового контроля являются: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций. Напомним, что Федеральным законом от 5 апреля 2013 года №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 16 «Методы осуществления деятельности Счетной палаты») [12] к таковым отнесены проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг.

Под проверкой (в целях БК РФ) понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджет-

¹ В настоящее время данная служба расформирована, ее полномочия в части финансово-бюджетного контроля переданы Федеральному казначейству.

ного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период. Таким образом, проверка, в свою очередь, может быть как фактической, так и документальной.

Под ревизией (опять-таки в целях БК РФ) понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности. Следовательно, признаками ревизии, отличающими ее от проверки, выступают ее комплексность, заключающаяся во всеобщем характере предмета и контрольных мероприятий и обязательном фактическом контроле. Результаты проверки, ревизии оформляются актом.

Включение в число методов контроля *обследования*, под которым в тексте БК РФ понимаются «анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля», в очередной раз свидетельствует о непонимании законодателем различия между контрольными формами (ревизия и проверка) и методами (процедурами), которые используются при проведении ревизии и проверки. Таковыми методами и процедурами являются обследование, осмотр, анализ, истребование документов, получение объяснений и пр.

Предусмотренный пунктом 5 статьи 267.1 БК РФ [1] метод контроля в виде «санкционирования операций» признать таковым представляется также недопустимым, поскольку понимаемое под ним «совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения», является, как следует из самого определения, лишь отражением результатов той самой проверки документов, о которой говорится в указанной правовой норме и самостоятельного контрольного содержания не имеет.

Поскольку санкционирование рассматривается как совершение разрешительной надписи, осуществляемое после и по результатам документальной (камеральной) проверки, постольку по своей природе санкционирование не может являться методом контроля, выступая, равно как акт по результатам проверки (ревизии), во-первых, подтверждением самого факта проведения контрольных мероприятий и, во-вторых, отражением результатов контрольных действий (в данном случае — наличия документов, соответствия (несоответствия) операции законодательству).

При этом очевидно несоответствие подходов, реализованных в БК РФ [1] и Федеральном законе от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [12]. Так, статья 14 Закона [12], наделяющая Счет-

ную палату полномочиями, устанавливает, что Счетная палата осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности. При этом согласно части 3 указанной статьи контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в форме: а) предварительного аудита; б) оперативного анализа и контроля; в) последующего аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой.

В соответствии с частью 4 статьи 14 Закона [12] и указанная (контрольная и экспертно-аналитическая) деятельность осуществляется в виде: а) финансового аудита (контроля); б) аудита эффективности; в) стратегического аудита; г) иных видов аудита (контроля) — опять же в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой.

Часть 5 статьи 14 Закона [12] устанавливает, что финансовый аудит (контроль) применяется в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, проверок финансовой и иной деятельности объектов аудита (контроля). При проведении финансового аудита (контроля) осуществляется проверка соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

В связи с этим представляется, что ревизия и проверка являются формами государственного финансового контроля, а приемы, применяемые в ходе их применения (анализ, синтез, проверка документов, убеждение, принуждение и т. д.), являются методами контроля.

Итак, *под формой государственного финансового контроля* следует понимать способы конкретного выражения и организации контрольных действий. *Под методами государственного финансового контроля* понимаются приемы, способы или средства его осуществления. Методы государственного финансового контроля различаются в зависимости от того, являются они документальными или фактическими. Помимо этого применение конкретного метода зависит от ряда факторов: правового положения и особенностей форм деятельности органов, осуществляющих контроль, от объекта или цели контроля, оснований возникновения контрольных правоотношений и др. Используются различные методы финансового контроля.

Таким образом, представляется возможным утверждать, что система контроля в сфере государственных закупок, рассматриваемая в широком смысле слова, включает: мониторинг закупок как систему наблюдений, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок; аудит в

сфере закупок, который проводится путем проверки, анализа и оценки информации в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок; собственно контроль в сфере закупок. Все это позволяет рассматривать их в ракурсе единства целей, решаемых задач, принципов.

Указанный подход позволяет обеспечить системное воздействие на объекты контроля. Помимо того, рассмотрение контроля в сфере государственных закупок в качестве функционирующей системы, включающей в свою структуру указанные элементы, дает возможность применения в процессе его исследования методологии системно-функционального анализа, что позволяет вычлнить многочисленные «пересечения» функций контрольных органов и контролируемых субъектов.

К такому выводу приводит, в частности, даже самый абрисный анализ легально закрепленных целей аудита и мониторинга в сфере закупок и полномочий органов, их осуществляющих. Например, аудит в сфере закупок проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. Оценке подлежит выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами. Одновременно целями мониторинга являются: оценка обоснованности закупок; оценка степени достижения целей осуществления закупок.

Что касается совпадения полномочий органов внутреннего государственного финансового контроля, то проблема (на федеральном уровне) получила свое легальное разрешение в связи с расформированием Росфиннадзора и передачей его полномочий в части внутреннего государственного финансового контроля Федеральному казначейству.

Также нуждаются в уточнении нормы статьи 267.1 БК РФ [1], поскольку из четырех определенных в ней методов финансового контроля лишь один является таковым. Нормы статьи 267.1 БК РФ и положения статьи 16 «Методы осуществления деятельности Счетной палаты» Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» между собою не согласуются и потому данный недостаток подлежит устранению путем принятия соответствующего федерального закона [12].

The Authors examine various points of view on the principal approaches to the legal regulation of the procurement activity; reveal contradictions and gaps in the Russian legislation on the contract system; suggest ways to improve the legal regulation of legal relations arising in the public procurement implementation in order to ensure the effectiveness and legitimacy of spending the Russian Federation budgetary system budgetary funds at realization of the state purchases.

Keywords: government procurement, budgetary process, public law, budget funds spending, budget obligations, legal regulation of financial control, audit of public procurement effectiveness, monitoring of public procurement.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31.
2. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год № ЗСП-342/16-10 от 29 августа 2014 г. // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.audit.gov.ru>
3. *Землин А. И.* Актуальные проблемы внешнего финансового контроля за деятельностью государственных учреждений : монография / А. И. Землин [и др]. — Воронеж : Научная книга, 2013.
4. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; Российская академия наук ; Ин-т русского языка им. В. В. Виноградова. — М. : Азбуковник, 1997.
5. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (ред. от 25.12.2014) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3259.
6. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. — 2004. — № 49. — Ст. 4908.
7. *Сапожков О.* Некрупный счет к госзакупкам / О. Сапожков // Коммерсантъ. 24 июля 2017 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3365812>
8. *Степашин С. В.* Власть — Демократия — Контроль / С. В. Степашин [и др]. — М. : Финансовый контроль, 2005.
9. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. — 2009. — № 1. — Ст. 15.
10. Федеральный закон от 7 августа 2001 года №119-ФЗ «Об аудиторской деятельности», ст. 1 // СЗ РФ. — 2001. — № 33 (Часть 1). — Ст. 3422 (утратил силу).
11. Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 30. — Ст. 4571.
12. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.
13. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 14. — Ст. 1652; № 27. — Ст. 3480.
14. *Шахрай С. М.* Конституционное право Российской Федерации / С. М. Шахрай. — М. : Норма, 2003.

А. И. Землин, С. Н. Максимов, Н. В. Сынков

Актуальные вопросы правового регулирования общественного контроля за осуществлением государственных закупок

В статье исследованы правовые основания и практика общественного контроля при осуществлении государственных закупок, по результатам анализа теоретических основ и легализованных в законодательстве подходов к правовому регулированию общественного контроля в сфере закупочной деятельности выявлены противоречия и пробелы российского законодательства о контрактной системе и об общественном контроле, предложены направления совершенствования правового регулирования в целях обеспечения законности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при осуществлении государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, общественный контроль, гражданское общество, расходование бюджетных средств, бюджетные обязательства, правовое регулирование общественного контроля, эффективность государственных закупок.

Общее представление о сути и значении общественного контроля позволяет сформировать мнение, высказанное В. В. Путиным на встрече в Кремле с членами Общественной палаты Российской Федерации нового состава, состоявшейся 25 июня 2017 года, о том, какова роль Общественной палаты: «Она не должна подменять собой ни правительство, ни парламент, у нее должна быть своя ниша, и эту нишу она занимает. Это общественный контроль за тем, что делают исполнительные и представительные органы власти, и прямая связь с людьми. Есть и еще одна совсем такая, вроде бы утилитарная задача, но все-таки она тоже, на мой взгляд, важная. Это формирование общественных советов при министерствах и ведомствах» [11].

Следует отметить, что понимание значимости контроля со стороны общества за институтами государственности и чиновниками демонстрируется в многочисленных исторических политико-правовых памятниках. Так, о важности контроля народа за должностными лицами и правителями государства упоминает в своих работах еще Аристотель, считая его одним из условий политической стабильности и процветания государства [1, с. 547–548].

Теоретически обосновывали значимость общественного контроля в государственном управлении представители различных философских школ. Например, Ш. Монтескье, двояко определяя государство, во-первых, как союз граждан, во-вторых, как совокупность должностных лиц и подчеркивая, что общество не может существовать без правительства, указывал на то, что наличие законов дает возможность подданным осуществлять контроль за действиями правительства [7, с. 167].

В «Философии права» Гегель определяет место и роль общественного контроля следующим образом: «Обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотребления властью ведомствами и их чиновниками заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой — в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится препятствие и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу» [2, с. 335].

В настоящее время термин «общественный контроль» весьма активно используется в российском законодательстве, регулирующем общественные отношения в сфере государственного управления [21; 20; 15; 14]. Однако, несмотря на достаточно частое употребление, данное правовое понятие не раскрывается ни в специальных нормативных правовых актах, непосредственно посвященных осуществлению общественного контроля, ни в актах различной направленности, в нормах которых устанавливается обязательность общественного контроля, его значение для обеспечения избирательных прав граждан, охраны окружающей среды, регулирования производства отдельных видов продукции и т. п. [17; 19; 18; 16].

Таким образом, анализ нормативных правовых актов, равно как юридической литературы и правоприменительной практики, приводит к выво-

ду о широком использовании потенциала общественного контроля в самых разных сферах общественной жизни. Так, в статье 102 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [22] особо установлено, что контроль в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд осуществляют субъекты общественного контроля, к которым отнесены граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц, наделенные правом осуществлять контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Однако при этом единое понимание данной категории у представителей различных отраслей научного знания отсутствует, что, вполне естественно, создает различные проблемы как в правотворческом, так и в правоприменительном процессе.

Легальное определение общественного контроля, содержащееся в статье 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [23], согласно которому под ним понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений», имеет важное прикладное значение.

Так, из указанного определения следует, что это специализированная деятельность определенных законом субъектов общественного контроля. На это обстоятельство следует обратить внимание сторонникам расширительного толкования субъектного состава общественного контроля, безусловно утверждающим, что общественный контроль осуществляется, в том числе, и гражданами, и иными лицами. Такой подход недопустим, поскольку законодатель однозначно и достаточно четко очертил круг субъектов, уполномоченных на осуществление общественного контроля.

Далее: согласно легализованному определению общественного контроля целями его осуществления являются, во-первых, наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а во-вторых, в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Соответственно, в первом случае речь идет о «наблюдении» за деятельностью органов публичной власти, а также иных коллективных субъектов, к компетенции которых федеральными законами отнесены «отдельные публичные полномочия». Из этого следует, что утверждаемое отдельными

ми представителями политологической и социологической науки мнение о том, что общественный контроль — это контроль за чиновниками, не основано на законе. Речь может идти о контроле за действиями должностных лиц лишь постольку, поскольку их деятельность связана с реализацией полномочий органами власти, а применительно к иным коллективным субъектам (органам и организациям) — в отношении осуществляемых ими в соответствии с федеральными законами отдельных публичных полномочий. Кроме того, не вполне очевидно, каковы границы общественного контроля применительно к государственным и муниципальным организациям, иным органам и организациям, осуществляющим в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Из текста нормы Закона не ясно, идет ли речь о наблюдениях за всеми действиями и решениями указанных организаций в связи с тем, что они осуществляют публичные полномочия, либо только о том, что наблюдению подлежат те и только те действия и решения, которые проистекают из исполнения этих отдельных полномочий, а остальные действия и решения наблюдению не подлежат. При этом очевидно, что действия и решения указанных органов и организаций, прямо и непосредственно не соотносимые с исполнением ими публичных полномочий, могут оказывать влияние на публичную деятельность этих субъектов. Представляется необходимым в целях установления единства подходов определить в тексте Закона, какие именно действия и решения указанных коллективных субъектов подлежат наблюдению в рамках общественного контроля.

Во втором случае в качестве цели общественного контроля определены общественная проверка, анализ и общественная оценка издаваемых ими актов и принимаемых решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Руководствуясь духом закона, следует предположить, что общественной проверке, анализу и общественной оценке подлежат далеко не все акты и решения «иных органов и организаций», подпадающих под общественный контроль. По нашему мнению, указанные контрольные действия должны распространяться только на акты и решения, принятые в целях обеспечения исполнения ими отдельных публичных полномочий, возложенных на органы и организации, издающие акты и принимающие решения в соответствии с федеральными законами.

Очевидно, что легализованное определение общественного контроля имеет важное прикладное значение, однако нуждается в определенной доработке как в силу логической неопределенности, а также формально-догматической некорректности, так и в связи с тем, что не имеет сущностного характера и не раскрывает с необходимой полнотой признаков такого значимого социально-правового явления, как общественный контроль.

Отсутствие теоретико-правового понятия общественного контроля порождает различного рода заблуждения, негативно влияющие не только на теоретическую составляющую вопроса, но и на практику правового регулирования, поскольку порождает путаницу в понятиях со всеми вытекающими из этого последствиями. Не подлежит сомнению, что четкое и однозначное определение процессов и явлений, имеющих юридическое значение, относится к принципиальным вопросам правоправедения, потому как это методологический и общий вопрос. Вспомним В. И. Ленина: «...кто берется за частные вопросы без предварительного решения общих, тот неминуемо будет на каждом шагу бессознательно для себя "наткаться" на эти общие вопросы. А наткаться слепо на них в каждом частном случае значит обрекать свою политику на худшие шатания и беспринципность» [5, с. 368.]. Практика правового регулирования в области общественного контроля показывает, что отсутствие закрепленной позитивным правом терминологии, попытки определения и установления частных вопросов и процедур без рассмотрения общих вопросов и методологических проблем влекут за собой правовые коллизии, неоднозначности правопонимания. Таким образом, лишь достаточный теоретический уровень подготовленности в осмыслении общих вопросов, который обеспечивает только научный анализ общественного контроля как социально-правового явления и правовой категории, является прочной методологической основой для решения в последующем задач частного характера.

Итак, налицо необходимость как нормативного, так и концептуального, теоретико-правового определения общественного контроля.

Для решения конкретной познавательной задачи, поставленной в рамках данной статьи, наиболее предпочтительным и плодотворным представляется движение мысли в направлении от «общего» через «особенное» к «единичному». Исходя из этой посылки, представляется необходимым при определении правоотношений, возникающих по поводу функционирования системы общественного контроля, выявлении их особенностей и сущности как сложного социально-правового явления придерживаться логики восхождения от абстрактного к конкретному, то есть на основе анализа наиболее общих, абстрактных категорий, позволяющего вычленив их существенные признаки, переходить к вскрытию специфических признаков интересующего нас явления. Очевидно, что при подобном подходе в качестве общего будет выступать категория «контроль», особенного — «социальный контроль», единичного — «общественный контроль», рассматриваемые в процессе их функционирования как системные, комплексные экономико-правовые образования.

Лингво-семиотический анализ показывает, что используемое в русском языке понятие «контроль» имеет французские корни. Современные ученые придерживаются единой позиции, что оно произошло от французского слова *controle*, которое применялось для обозначения встречной, вторичной записи

с целью проверки первой [24, с. 221]. Также отмечается, что в английском языке сходное по звучанию слово *control* может быть использовано для обозначения состояния управления, руководства, регулирования, распоряжения, господства, насилия, власти [8, с. 170].

Очевидно, следует исходить из того, что в системах социального управления контроль — важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дела, о выполнении решений. Он используется для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий, оперативного регулирования процессов [12, с. 173]. Контроль как способ обеспечения законности предполагает сопоставление проверяемой деятельности с нормами права, которыми она регламентируется, в результате чего выявляются нарушения действующего законодательства, принятие мер по устранению выявленных нарушений, что ведет к восстановлению нарушенной законности, ее обеспечению в последующем.

В современном значении рассматриваемое понятие чаще всего наделяют следующим лексическим смыслом: контроль — проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора [9, с. 292].

Однако между понятиями «контроль» и «надзор» существует весьма существенное, сущностное различие. Надзор состоит в наблюдении за *законностью* деятельности, тогда как контроль охватывает наряду с *законностью* и *целесообразность* деятельности контролируемых субъектов. Как отмечается в юридической литературе, при надзоре между проверяющим и проверяемым отсутствует организационное подчинение, и орган надзора не имеет права вмешиваться в оперативную деятельность поднадзорного органа. Органы надзора наделены полномочиями на применение к поднадзорным мер воздействия.

Нельзя не согласиться с тем, что подходы к определению категории «контроль», используемой в различном контексте представителями большинства отраслей общественных наук, «не столько отражают стремление дать универсальную формулу понятия контроль, сколько являются следствием рассмотрения данного феномена через призму интересов представителей различных научных направлений — философских, управленческих, политических, правовых, кибернетики» [25, с. 7].

Согласно статье 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля, «организация контроля является обязательным элементом управления... так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом» [6].

Следует иметь в виду, что контроль в виде функции государственного управления не связан ни с формой государства, ни с государственным строем, ни с государственным устройством, ни с политической системой государства. По вполне основательному мнению Ю. А. Тихомирова, «государственный контроль не является атрибутом какого-либо одного, чаще тоталитарного, государства» [25, с. 7].

литарного, режима. Он всегда присущ любому государству, стремящемуся обеспечить реализацию политики, законов и иных актов, охрану государственных интересов. Вопрос в том, каковы цели и механизмы контроля, и его поддержка в обществе, насколько он помогает устойчивости институтов государства, обеспечению прав и свобод граждан, прогрессивному социально-экономическому развитию» [13, с. 111].

Таким образом, можно констатировать, что **контроль** в целом — не что иное, как осуществление функции управления. Контроль позволяет получать информацию о состоянии объекта управления, о характере и результативности управленческого воздействия на него. Он также обеспечивает обратную связь между теми, кто принимает управленческие решения, кто их осуществляет, и объектами управления.

Понятие «контроль» получило в Российской Федерации конституционное закрепление. В Конституции Российской Федерации слово «контроль» применяется дважды. В первом случае в пункте «а» статьи 71 сказано, что осуществление контроля за соблюдением федеральных законов относится к ведению Российской Федерации. Развивая это положение, обратимся к статье 11 Конституции Российской Федерации, в которой устанавливается, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Вышеназванные органы уполномочены осуществлять государственный контроль за соблюдением федеральных законов.

Федеральные законы, например, по вопросам федерального бюджета, имеют финансовый характер, поэтому за их реализацией требуется контроль государственных органов, которые наделены полномочиями по осуществлению финансового контроля. Для решения этих задач в части 5 статьи 101 Конституции РФ устанавливается, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом. Это второй пример применения в Конституции РФ слова «контроль». Тем самым в вышеуказанной норме идет речь о создании федерального государственного органа, единственным предназначением которого является осуществление государственного финансового контроля.

Как мы видим, в отличие от Конституции СССР [13], содержавшей многочисленные нормы, прямо регулирующие отношения в сфере народного контроля, контроля (напомним, что непосредственно вопросам организации и осуществления народного контроля в Конституции СССР были посвящены: статья 9, устанавливающая, что основным направлением развития политической системы советского общества является «...усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения»;

статья 48, закрепляющая право граждан СССР участвовать в управлении государственными и общественными делами, которое «...обеспечивается возможностью... принимать участие... в народном контроле»; статья 92, согласно которой «Советы народных депутатов образуют органы народного контроля, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях. Органы народного контроля контролируют выполнение государственных планов и заданий; ведут борьбу с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом; способствуют совершенствованию работы государственного аппарата»; статья 126, в соответствии с которой «Верховный Совет СССР образует Комитет народного контроля СССР, возглавляющий систему органов народного контроля. Организация и порядок деятельности органов народного контроля определяются Законом о народном контроле в СССР», и др.) Конституция Российской Федерации вопросы общественного контроля в прямой постановке не рассматривает, лишь дважды упоминая о контроле в целом.

Особое значение общественный контроль приобретает там и тогда, где и когда совершаемые правонарушения имеют латентный характер и не могут быть выявлены исключительно за счет действий уполномоченных (контрольно-надзорных, правоохранительных) органов. Кроме того, именно общественный контроль объединяет в своем содержании как социальные, так и правовые основы, что проявляется как в содержании, так и в соответствующей форме. Отмечается, что специфическими чертами общественного контроля, отличающими его от государственного контроля, являются следующие: 1) общественный контроль не обладает властным характером; 2) общественный контроль не является обязательным; 3) субъектами общественного контроля не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления; 4) общественный контроль осуществляется от имени общественности и граждан [3, с. 32–39].

Следует дополнить, что, в отличие от государственного контроля, общественный контроль использует не только правовые, но и социальные контрольные механизмы. Так, в случае выявления нарушений законности со стороны органов власти, иных органов и организаций субъект общественного контроля вправе обратиться в компетентные органы государственной власти для принятия соответствующих мер, реализуя тем самым правовой контрольный механизм. Однако по результатам общественного контроля необходимое воздействие может быть осуществлено с использованием социального механизма, основанного не на правовых, а на морально-этических нормах. В этом случае субъект общественного контроля обнародует факты нарушений, формируя соответствующее общественное мнение. Как показывает практика, данный социальный механизм в ряде случаев имеет более действенный характер.

В полной мере сказанное относится к такой сфере общественных отношений, как правоотношения, возникающие при осуществлении государственных и муниципальных закупок товаров (работ, услуг).

Президент Российской Федерации В. В. Путин назвал государственные закупки «питательной зоной» для коррупции [10]. Полностью искоренить коррупцию в области государственных закупок не удалось пока ни одному государству, но снизить ее порог до уровня, когда она теряет характер явления, представляющего угрозу национальной безопасности, и перестает определять облик власти и сущность отношений между участниками отношений, возникающих в процессе государственных закупок, можно и нужно. Одной из важнейших побудительных причин принятия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» [22], вступившего в силу с 1 января 2014 года, стало стремление снизить коррупциогенный потенциал норм ранее действовавшего российского законодательства о размещении государственных заказов. Результаты исследования показывают, что поставленная задача была решена далеко не полностью: законодательство о контрактной системе содержит впечатляющий массив коррупциогенных факторов, активно и весьма успешно используемых заинтересованными лицами.

При этом следует отметить, что наиболее распространенными коррупционными нарушениями при осуществлении закупок для государственных нужд являются уже не только и не столько достаточно простые для выявления «откаты», основанные на прямом сговоре должностного лица государственного заказчика и поставщика, сколько: 1) скрытые закупки; 2) затруднение доступа к документации; 3) неточные или подставные спецификации и технические задания; 4) подставные спецификации и технические задания; 5) смешивание разнородных товаров (работ, услуг); 6) нереальные цены и сроки и др. Выявить и доказать все это весьма затруднительно даже для опытных специалистов. Подавляющее большинство применяемых схем коррупционны, они используют дефекты норм закупочного законодательства, маскируются заинтересованностью в достижении общественно полезного результата.

Например, поскольку очевидно, что чем больше сумма размещаемого государственного контракта, тем меньше потенциальных исполнителей могут участвовать в конкурсе, постольку в ряде случаев государственные заказчики пользуются этим и объявляют конкурс, к примеру, не для отдельного региона, а для всех своих подразделений сразу. Учитывая установленную законодательством обязательность обеспечения заявки на участие в аукционе, размер которого составляет пять процентов от объявленной цены контракта (начальной максимальной цены — НМЦ), а следовательно, потенциальный поставщик для участия в конкурсе, цена контракта по которому составляет, например, 100 млн руб., обязан предоставить обеспечение заявки в сумме 5 млн руб., очевидно, что участвовать в конкурсе, сумма обеспечения заяв-

ки для участия в котором исчисляется десятками миллионов, могут только крупные организации. С такими организациями договариваться и проще, поскольку они осведомлены о правилах игры, и выгоднее, поскольку сумма незаконного вознаграждения зависит от цены контракта.

Реализация анализируемой коррупционной схемы весьма привлекательна для должностных лиц государственного заказчика, поскольку их недобросовестность практически недоказуема: нельзя отрицать, что на крупной закупке государство может сэкономить больше бюджетных средств, а следовательно, укрупнение заказа не только соответствует духу и букве закона, но и свидетельствует о похвальном стремлении ответственного за закупку лица обеспечить эффективность и экономность расходования бюджетных средств.

Очевидно, что в сложившейся ситуации ни один государственный орган не в состоянии противостоять коррупционной преступности в сфере государственных закупок. Необходима системная работа всех органов государственной власти, наделенных соответствующими полномочиями, во взаимодействии с институтами гражданского общества. В первую очередь должен быть максимально использован потенциал всех видов контроля за расходованием бюджетных средств. В связи с этим представляется вполне обоснованным то внимание, которое уделено организационно-правовым основам мониторинга, аудита и контроля в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд».

Особо выделен в Федеральном законе № 44-ФЗ [22] общественный контроль. Как уже отмечалось ранее, в соответствии с частью 1 статьи 102 Закона граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Такой контроль осуществляется в целях предупреждения, выявления нарушений требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок и информирования заказчиков, контрольных органов о выявленных нарушениях (ч. 2 ст. 102 Закона).

Напомним, что согласно норме статьи 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [23] субъектами общественного контроля являются: Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Перечень закрыт. Но при этом в статье 3 закреплено право граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций участвовать в осуществлении общественного контроля «в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими

федеральными законами», предоставляя, в том числе, последним право выступать в качестве организаторов таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных законом.

В то же время исключение из числа субъектов общественного контроля общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций представляется не вполне логичным и обоснованным. Иначе решается вопрос в части 3 статьи 102 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» [22], согласно которой общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

- 1) подготавливать предложения по совершенствованию законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок;
- 2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;
- 3) осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона № 44-ФЗ;
- 4) обращаться от своего имени в государственные и муниципальные органы с заявлением о проведении контрольных мероприятий;
- 5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;
- 6) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством РФ.

Однако, очевидно, что в процитированной статье Закона не учтено право общественных объединений выступать в качестве организаторов общественного обсуждения (ст. 3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [23]), которое, как прямо установлено частью 2 статьи 25 Закона, проводится «по вопросам государственного и муниципального управления в сферах... закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Таким образом, даже самый абрисный формально-юридический анализ позволяет отметить, что недостаточная урегулированность вопросов организации общественного контроля в сфере государственных закупок, коллизионность и пробельность законодательства об общественном контроле и контрактной системе государственных закупок являются сдерживающими факторами для эффективного использования антикоррупцион-

ного потенциала общественного контроля в указанной сфере и нуждаются в устранении.

The article studies the legal grounds and practice of public control in the implementation of public procurement. Based on the analysis of theoretical foundations and legalized approaches to the legal regulation of public control in the procurement sphere the article reveals the Russian legislation contradictions and gaps in the contract system and public control. It proposes directions for improving the legal regulation in order to ensure the legality of spending budget funds of the budgetary system of the Russian Federation in the implementation of public procurement.

Keywords: government procurements, public control, civil society, expenditure of budgetary funds, budgetary obligations, legal regulation of public control, efficiency of government procurements.

Список литературы

1. *Аристотель*. Политика // Сочинения: в 4 т. Т. 4. — М.: Мысль, 1983. — С. 547–548.
2. *Гегель Г. В. Ф.* Философия права / Г. В. Ф. Гегель. — М.: Мысль, 1990. — С. 335.
3. *Гриб В. В.* Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля / В. В. Гриб // Юридический мир. — 2010. — № 3.
4. Конституция СССР (Основной закон СССР). Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года // Ведомости ВС СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.
5. *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 15.
6. Лимская декларация руководящих принципов контроля // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. — М.: Прометей, 1998. — С. 42–53.
7. *Монтескье Ш.* О духе законов / Ш. Монтескье // Избранные произведения: в 2 т. — М.: Госполитиздат, 1955. — С. 167.
8. *Мюллер В. К.* Англо-русский словарь / В. К. Мюллер. — М.: Советская энциклопедия, 1971.
9. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова; Росийская академия наук; Ин-т русск. языка им. В. В. Виноградова. — М.: Азбуковник, 1997.
10. *Путин В. В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 12.12.2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://президент.рф/transcripts/17118>
11. *Путин В. В.* Роль Общественной палаты РФ в общественном контроле за действиями органов власти и прямой связи с людьми: выступление перед членами Общественной палаты Российской Федерации 25 июня 2017 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kremlin.ru>
12. Советское административное право: Формы и методы государственного управления. — М., 1972.
13. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право / Ю. А. Тихомиров. — М.: БЕК, 1995.
14. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (в ред. от 12.01.2010) «О Федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)"» // СЗ РФ. — 2009. — № 11. — Ст. 1277.
15. Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // СЗ РФ. — 2010. — № 16. — Ст. 1875.
16. Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ (в ред. от 05.04.2010) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СЗ РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4553.
17. Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ (в ред. от 09.11.2009) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. — 1996. — № 49. — Ст. 5497.

18. Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ (в ред. от 30.12.2008) «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. — 1998. — Ст. 3009.
19. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (в ред. от 27.12.2009) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.
20. Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ (в ред. от 01.12.2007) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.
21. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6228.
22. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 14. — Ст. 1652; № 27. — Ст. 3480.
23. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2014. — № 30 (ч. I). — Ст. 4213.
24. Философский энциклопедический словарь. — М. : ИНФРА-М.
25. Шохин С. О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит / С. О. Шохин, Л. И. Ворони-на. — М. : Финансы и статистика, 1997.

С. Н. Максимов

Организационно-правовое регулирование в системе экономической безопасности

Статья посвящена организации правового регулирования в системе экономической безопасности.

Ключевые слова: экономическая безопасность, система, механизм правового регулирования, стратегия экономической безопасности.

Система (греч. *systema* (целое), составленное из частей; соединение) — множество связанных друг с другом элементов, представляющее собой определенное целостное образование, единство [13, с. 469]. При таком подходе экономическую безопасность можно представить как систему, состоящую из следующих элементов: субъекты, объекты, правовая основа безопасности в сфере экономической безопасности.

Субъекты. Согласно Федеральному закону от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» в качестве субъектов в сфере экономической безопасности выступают: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти; органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления; Совет безопасности РФ.

Объекты. Объектами экономической безопасности Российской Федерации являются личность, общество, государство и основные элементы экономической системы, включая систему институциональных отношений при государственном регулировании экономической деятельности [16].

Правовая основа. Правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Феде-

рации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О безопасности», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности [17].

В Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях) экономическая безопасность определена как обеспечение такого развития экономики, при котором создались бы приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и сохранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз [16].

Без обеспечения экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед страной как во внутригосударственном, так и в международном плане. Экономическая безопасность предполагает: защиту гражданских прав населения, повышение уровня и качества его жизни, гарантирующих социальный мир в стране и спокойствие в обществе; эффективное решение внутренних политических, экономических и социальных задач, исходя из национальных интересов; активное влияние на процессы в мире, затрагивающие национальные интересы России; эффективную реализацию преимуществ международного разделения труда, устойчивости развития страны в условиях ее равноправной интеграции в мирохозяйственные связи, недопущении критической зависимости России от зарубежных стран или их сообществ в жизненно важных вопросах экономического сотрудничества [16].

Реализация этих задач требует определенного механизма правового регулирования. Механизм (от греч. *mechané* — машина) — система тел, предназначенная для преобразования движения одного или нескольких тел в требуемые движения других тел [13, с. 316]. Механизмом также называют систему, устройство, определяющее порядок какого-нибудь вида деятельности [7, с. 301]. К определению понятия «механизм правового регулирования» существует несколько подходов. В теории права механизм правового регулирования определяется как система правовых или юридических средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний), организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права. В механизме правового регулирования выделяют основные структурные элементы, такие как нормы права, акты реализации юридических прав и обязанностей, правоотношение. Н. И. Матузов и А. В. Малько добавляют к этим элементам механизма правового регулирования еще юридический факт или фактический состав с организационно-исполнительным правоприменительным актом, а также охранительный правоприменительный акт [14].

Авторский коллектив учебника теории государства и права под руководством А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева выделяет следующие особенности механизма правового регулирования:

- тесная связь механизма правового регулирования с государством, поскольку данный механизм осуществляется при помощи общеобязательных норм, исходящих от государства;
- опора механизма правового регулирования на возможность применения принудительной силы государства;
- наличие пределов воздействия механизма правового регулирования на общественные отношения;
- направление механизма правового регулирования на упорядочение и закрепление сложившихся общественных отношений;
- содействие механизма правового регулирования развитию и утверждению новых общественных отношений, в которых заинтересовано общество и государство;
- осуществление механизма правового регулирования при помощи системы правовых средств и методов правового регулирования, в том числе таких, как дозволение, запреты, императивные и диспозитивные методы регулирования [15].

В результате анализа научных работ по теории права, касающихся механизма правового регулирования, можно сделать вывод о том, что стадиями данного механизма являются: создание норм права, применение созданных норм и реализация этих норм в общественных отношениях, а сам механизм правового регулирования механизма правового регулирования — это совокупность взаимосвязанных правовых средств, то есть система правовых средств. Разумеется, механизм правового регулирования — это не только система правовых средств; данный механизм включает процесс создания правовых норм, их применения и реализацию, а также последующий контроль их эффективности [2].

Механизм правового регулирования является системой правовых средств, которая должна обеспечивать правовое регулирование в той или иной сфере.

В Энциклопедическом юридическом словаре (под общей ред. В. Е. Крутских) правовое регулирование определено как процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью юридических норм (норм права) [18]. Данное определение использует большинство юристов. Вообще, регулирование означает упорядочивание, налаживание, направление чего-нибудь с целью привести в порядок систему. Воздействие означает, как правило, активные действия или систему действий, имеющих целью повлиять на кого- или что-либо.

По мнению А. П. Баранова, правовым регулированием стоит считать совокупность правовых норм, определяющих порядок общественных отношений в определенной области права независимо от того, насколько активно они воздействуют на эти общественные отношения. Правовым регулирова-

нием будет считаться вся совокупность правовых норм, возможных к применению в конкретной области общественных отношений, включая нормы права, содержащие определение явлений и фактов. Тогда правовым воздействием можно считать именно активное влияние норм права на общественные отношения, приводящее к достижению конкретной цели, где участвуют уже более двух субъектов права. Например, решение суда или иного органа, вступившее в законную силу, где участвуют ответчик, истец и непосредственно суд, применяющий соответствующие правовые нормы, а далее судебные приставы, исполняющие решение суда [2].

Понятие «механизм правового регулирования» вошло в научную и учебную литературу с начала 70-х годов прошлого века. Интерес к данной категории теории права и ее отраслевым разновидностям обусловлен тем обстоятельством, что в последнее время обозначилась объективная потребность в комплексном подходе к использованию средств правового воздействия. Данную потребность позволяет удовлетворить введение в общественную практику механизма правового регулирования.

В механизме правового регулирования основными средствами правового воздействия на общественные отношения являются позитивные обязывания, юридические запреты и юридические дозволения [1, с. 349].

Позитивное обязывание — это побуждение при помощи правового принуждения лица к активному поведению. Данное средство правового воздействия характерно для деятельности государства и иных публично-правовых образований, поскольку именно в установлении позитивных обязываний выражается их властный характер. Юридическое запрещение (запрет) есть не что иное, как обеспеченная государственным принуждением необходимость воздержаться от совершения действий определенного рода, выражающаяся для участников общественных отношений в форме юридической обязанности. Как правило, в паре с юридическими запретами применяются юридические дозволения, которые представляют собой предоставление лицам права на собственные активные действия.

Формой выражения позитивных обязываний и юридических запретов являются юридические обязанности. Поэтому, по выражению С. С. Алексеева, они «как бы заряжены юридической ответственностью» [1, с. 356]. Суть юридической ответственности заключается в том, чтобы обеспечить реальное и надлежащее исполнение юридических обязанностей. Более того, само установление юридической санкции за поведение, которое ранее не считалось противоправным, в сущность является юридическим запретом. Строго говоря, юридическое отличие позитивного обязывания от юридического запрещения состоит в том, что последнее, как правило, выражается в общих и абсолютных обязанностях, в то время как позитивное обязывание — в относительных [8, с. 240–241].

Формой выражения юридических дозволений является субъективное право, которое, представляя собой меру дозволенного для участников обще-

ственных отношений, позволяет им действовать не просто в определенной сфере, но и по собственному усмотрению, выбору. Юридический характер имеют только те дозволения, которые выражены в действующем праве — в особых управомочивающих нормах, которые имеют форму общих, абсолютных или относительных прав.

Помимо основных правовых средств воздействия на общественные отношения существуют и так называемые дополнительные средства, то есть те, которые обеспечивают действие позитивных обязываний, юридических запретов и дозволений. К таким средствам относятся взыскания и поощрения [10, с. 24]. Под взысканием принято понимать принудительную меру правового воздействия, применяемую, как правило, за совершение правонарушения или иного противоправного деяния. Взыскания могут носить характер либо карательный, представляя собой наказание (уголовное, административное или дисциплинарное), либо правовосстановительный. Поощрением называется правовое средство, стимулирующее общественно полезное поведение участников общественных отношений.

В позитивных обязываниях, юридических запретах и дозволениях выражается регулятивная функция права, во взысканиях — охранительная, а в поощрениях — стимулирующая.

Нельзя сводить понятие механизма правового регулирования к простой совокупности средств правового воздействия на общественные отношения. Такой механизм, как особая социальная система, является несколько большим, нежели простая совокупность своих элементов, позволяя «представить их в работающем, системно-воздействующем виде» [1, с. 364]. Правовые средства, образующие механизм правового регулирования, последовательно связаны в нем, что обеспечивает эффект комплексного упорядочивающего воздействия на общественные отношения.

При рассмотрении категории «механизм правового регулирования» стоит также рассмотреть его звенья, к которым относятся юридические нормы, правовые отношения и акты реализации субъективных прав и юридических обязанностей [1, с. 364–365]. Ряд авторов, указывая на самостоятельный характер юридических фактов в механизме правового регулирования, выделяют их в качестве отдельного звена, отличного от правоотношения [5, с. 64–78].

Необходимо проанализировать соотношение механизма правового регулирования и метода правового регулирования. Названные юридические категории настолько тесно переплетены, что порой невозможно с уверенностью сказать, о чем идет речь: о механизме правового регулирования или о его методе. Под методом правового регулирования принято понимать комплекс приемов и способов правового воздействия на общественные отношения, их сочетания, характеризующие использование в данной сфере того или иного комплекса правовых средств [1, с. 370–371]. Следовательно, можно говорить о механизме правового регулирования и его методе как о

форме и содержании. Именно такой подход к проблеме соотношения рассматриваемых юридических категорий позволит наиболее полно раскрыть их природу и явится оправданным в исследовании проблем финансово-правового регулирования.

В механизме правового регулирования в сфере экономической безопасности преобладает императивный (повелительный) метод. Вся организация и деятельность исполнительной власти и любого административного института подчинены именно этому методу, который справедливо называют методом власти и подчинения. Другие методы служат ему дополнением, помогают дифференцировать средства административного права и снизить негативные издержки использования административного ресурса власти. Разумеется, в современном механизме административно-правового регулирования присутствует диспозитивный метод и его проявления: договорные начала, рекомендации, взаимная ответственность, коллегиальность, а также поощрительный метод. Большинство перечисленных средств административно-правового воздействия сопровождает современный переход к широкому использованию не прямых форм управления. Для характеристики такого альтернативного механизма часто используется термин «государственное регулирование». Государственное регулирование — это воздействие государства в лице государственных органов на экономические объекты и процессы и участвующих в них лиц. Государственное регулирование осуществляется, чтобы придать процессам организованный характер, упорядочить действия экономических субъектов, обеспечить соблюдение законов, отстаивать государственные и общественные интересы. Государственное регулирование включает прогнозирование, планирование, финансирование, бюджетирование, налогообложение, кредитование, администрирование, учет, контроль [4, с. 354–355].

В системе государственного регулирования требуют более детального рассмотрения отличия механизма административно-правового регулирования от механизмов государственно-правового (конституционно-правового) и финансово-правового регулирования. Основу последних также составляют преимущественно позитивные обязывания [4, с. 354–355]. Однако отличие между ними заключается в сфере применения и объекте воздействия.

Механизм государственно-правового регулирования определяет основу правовой системы Российской Федерации. Его отдельные элементы являются основой механизмов правового регулирования, характерных для других отраслей права. Например, нормы конституционного права устанавливают обязанность граждан и организаций уплачивать налоги и сборы, возлагают на Правительство РФ обязанность по разработке и представлению в Государственную Думу проекта закона о федеральном бюджете, а также обязанность Совета Федерации рассмотреть и утвердить представленный проект федерального бюджета и пр. Названные позитивные обязывания, составляющие содержание государственно-правового регулирования, конкретизируются

при помощи механизма финансово-правового регулирования, посредством которого они реализуются. Возникая в рамках государственно-правового регулирования на основании конституционных норм, обязанности по уплате налогов, разработке и утверждению бюджетов, а также многие другие составляют содержание конституционных правоотношений. Однако формы реализации указанных прав и обязанностей определяются нормами финансового права, а стоящие при этом цели достигаются только в рамках финансовых правоотношений. Таким образом, механизм финансово-правового регулирования служит продолжением механизма государственно-правового регулирования, не пересекаясь с последним и в силу специфического объекта воздействия (фондов денежных средств) не являясь его частью.

Анализируя соотношение механизмов финансово-правового и административно-правового регулирования, необходимо обратить внимание на то, что они достаточно часто пересекаются и одни и те же общественные отношения могут регулироваться с использованием средств, присущих обоим из них. Административно-правовые средства применяются для регулирования отношений, складывающихся в процессе осуществления государственного управления, которое предполагает наличие внеорганизационного подчинения одних лиц другим [2, с. 12]. Если при реализации названных отношений происходит создание, распределение и использование фондов денежных средств, то на них также воздействуют и финансово-правовые средства. В то же время финансово-правовое регулирование может применяться и для упорядочивания отношений, в которых присутствует организационное принуждение.

Кроме того, административно-правовое и финансово-правовое регулирование имеют различные цели. Первое направлено на реализацию таких функций государства, как обеспечение национальной безопасности, общественного порядка, защита конкуренции на товарных рынках, социальная защита населения, защита окружающей среды, а второе — на финансовое обеспечение реализации функций государства и местного самоуправления и стоящих перед ними задач.

Отдельно остановимся на механизме реализации охранительной функции права — составной части механизма правового регулирования. Данный механизм образуют следующие элементы: субъекты, объект и предмет воздействия, средства реализации. Содержание рассматриваемого механизма обусловлено целью реализации охранительной функции финансового права и его формами.

Цель реализации охранительной функции финансового права — обеспечение наиболее важных интересов государства и муниципальных образований в сфере публичных общественных отношений. Эта цель может быть детализирована путем указания на необходимость:

- пресечения правонарушений и иных явлений, причиняющих вред публичному сектору общества;

- устранения негативных последствий таких явлений;
- исправления лица, привлеченного к юридической ответственности за совершенное им правонарушение;
- предупреждения совершения новых правонарушений.

Основной формой реализации охранительной функции права выступает юридическая ответственность¹. Именно она позволяет в наиболее полном объеме достичь названных целей. Вместе с тем названная охранительная функция может быть реализована и в иных формах, например в форме учета налогоплательщиков, в казначейской форме исполнения бюджетов, в форме осуществления валютных операций только через уполномоченные банки и пр.

Субъекты реализации охранительной функции права делятся на два вида: активные и пассивные. Их без преувеличения можно назвать самостоятельными элементами механизма реализации этой функции. Активными субъектами реализации охранительной функции называются лица, которые своей деятельностью способствуют достижению ее целей. К активным субъектам в первую очередь относятся государство и муниципальные образования, поскольку именно в их интересах реализуется охранительная функция права, а следовательно, именно они должны быть наиболее активными ее проводниками.

Функции государства и муниципальных образований, в том числе и в рассматриваемой сфере, реализуют их органы. Традиционно выделяются три формы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления: правотворческая, правоисполнительная и правоохранительная. Это не означает, что реализация охранительной функции права сводится только к правоохранительной деятельности названных органов. Деятельность последних в данной области значительно шире правоохраны, она охватывает правотворческий и правоприменительный процессы.

Основополагающее звено механизма реализации охранительной функции права — санкция правовой нормы — закладывается именно в процессе правотворчества. Это позволяет отнести к активным субъектам реализации охранительной функции законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления.

Указывая на то, что охранительная функция права реализуется в процессе правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и правоисполнительной деятельности, необходимо признать, что свою истинную сущность охранительная функция права обретает именно в рамках правоохранительной деятельности. К реализации рассматриваемой функции причастно большинство правоохранительных органов: суды, прокуратура, полиция и др.

¹ В научных работах последних лет высказывается точка зрения, согласно которой юридическая ответственность является формой реализации стимулирующей функции права [3, с. 37].

Объектом воздействия при реализации охранительной функции права выступает противоправное поведение граждан и организаций, способное причинить вред государству и муниципальным образованиям в публичной сфере.

В качестве средств реализации охранительной функции права следует выделить: правовое принуждение, контроль и юридическую квалификацию.

Особую роль в механизме правового регулирования играет процессуальное право. Процессуальное правовое регулирование, дополняя и обогащая право материальное, превратилось в самостоятельное юридическое явление. Сегодня невозможно представить систему законодательства России без процессуальных нормативных актов, без разделов и частей иных законов, регулирующих процессуальные вопросы [12, с. 114].

Процессуальная составляющая права становится важным генератором материально-правового регулирования. В системе экономической безопасности к предмету административно-процессуального права относится административно-процессуальная деятельность, административные процедуры, административное судопроизводство [11, с. 13–14].

Article deals with the organization of legal regulation in the system of economic security.

Keywords: economic security, system, mechanism of legal regulation, strategy of economic security.

Список литературы

1. *Алексеев С. С.* Право: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 1999. — С. 349, 356, 364–365, 370–371.
2. *Баранов А. П.* Понятие и сущность механизма правового регулирования деятельности органов федеральной службы безопасности / А. П. Баранов // Юридический мир. — 2008. — № 11.
3. *Краснов М. А.* Ответственность в системе народного представительства: Методологические подходы / М. А. Краснов ; отв. ред. Е. А. Лукашева. — 2-е изд. — М. : Изд-во ИГиП АН, 1995. — С. 37.
4. *Кураков Л. П.* Экономика и право : словарь-справочник / Л. П. Кураков. — М. : Вуз и школа, 2004. — С. 354–355.
5. *Малько А. В.* Механизм правового регулирования: лекция / А. В. Малько // Правоведение. — 1996. — № 3. — С. 64–78.
6. Новая философская энциклопедия: в 2 т. — М. : Аванта, 2003.
7. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Около 57 000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. — 19-е изд., испр. — М. : Русский язык, 1987.
8. Об общих, абсолютных, относительных правах и обязанностях // Теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. — М. : Юрист, 2001. — С. 240–241.
9. Общая теория государства и права : учебник для юрид. вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. — М. : Норма, 2000. — С. 371–372 и др.
10. О поощрениях как средствах правового воздействия // Правоведение. — 1996. — № 3 (214). — С. 24, 26–36.
11. *Панова И. В.* Административно-процессуальное право России : монография / И. В. Панова. — М. : Норма, 2003. — С. 13–14.
12. *Руперт Д.* Прецедент в английском праве / Д. Руперт. — М. : Юридическая литература, 1985. — С. 114.
13. Словарь иностранных слов. — 8-е изд., стереотип. — М. : Русский язык, 1981.

14. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2000.
15. Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев ; под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. — М. : Высшее образование, 2008.
16. Указ Президента Российской Федерации от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 29.04.1996. — № 18. — Ст. 2117.
17. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 03.01.2011. — № 1. — Ст. 2.
18. Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. — 2-е изд. — М. : ИНФРА-М, 1998.

С. Н. Максимов

Актуальные проблемы государственного управления в административном праве

Статья посвящена генезису и развитию в административном праве проблем государственного управления в сфере экономической безопасности.

Ключевые слова: административное право, управление, полицейское право, социальное управление, государственное управление.

1. Введение

В науке существуют разнообразные определения управления. По наиболее распространенному определению управление — это функция организованных систем, возникших естественным (эволюционным) или искусственным (креационным) путем. Различают управление в биологических, социальных, экономических, политических, технических, кибернетических и других системах. Наиболее общими функциями управления считаются: поддержание и оптимизация системных характеристик, сознательное воздействие на внутренние и внешние (по отношению к системе) процессы, создание разнообразия, целеполагание, регулирование, учет [22, с. 5].

Применительно к регулированию общественной жизни оно выступает в форме социального управления. Это один из основных видов управления, функция которого заключается в обеспечении реализации потребностей развития общества и его подсистем. Функция его заключается в формировании критериев и показателей социального развития объекта, выделении возникающих в нем социальных проблем, разработке и применении методов их решения, в достижении планируемых состояний и параметров социальных отношений и процессов [37].

В самом широком значении социальное управление определяется как механизм организации общественной жизни. В структуру этого механизма входят все государственные органы и общественные объединения, выполняющие определенную функцию. В узком смысле социальное управление — это государственное управление, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, проявляющийся в принятии решений,

их реализации (исполнении) и контроле за реализацией совокупностью органов, олицетворяющих государственную власть.

Административно-правовая сущность государственного управления выступает как нормативное регулирование определенных сфер общественной жизни, осуществляемое органами исполнительной власти. Изучение проблем государственного управления в рамках административного права насчитывает несколько столетий. Такова была суть многих научных работ, обнародованных в рамках возникшей в XVIII веке науки административного права.

2. Генезис науки административного права в России

Д. Н. Бахрах в развитии науки административного права на территории России выделяет три этапа: имперский, советский и российский (современный) [9]. На первом этапе появились первые публикации по вопросам деятельности государственной администрации. Это были переводные работы зарубежных ученых, которые были изданы в России во второй половине XVIII века. В 1772 году опубликован перевод И. Богаевским книги Юсти «Основание силы или благосостояния царств». В 1787 году Гаврилов издал перевод первой части работы Зонненфельса «Начальные основания полиции или благочиния».

В начале XIX века появляются и специальные курсы полицейского права. В 1824 году опубликована книга Петра Гуляева «Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей российского государства, по их состояниям, в отношении к полиции». Книга состоит из двух частей. В первой излагается законодательство об органах полицейской деятельности государства и предметы ведения полиции: поддержание порядка, обеспечение народного продовольствия, устройство зданий, улиц и дорог, безопасность лиц и вещей, действия полиции в случае нарушений права общественного и личного. Вторая часть посвящена рассмотрению: 1) прав жителей по сословиям, 2) отношения полиции к выполнению жителями повинностей и 3) повинностей по месту жительства (земские, городские и пр.)

Свой взгляд на полицию П. Гуляев высказывает в следующих словах: «Законодательство вообще между прочих своих частей имеет особенную часть благоустройственную или полицейскую, которая более всего печется о сохранении доброго порядка и исполнении законов» [4]. В 1840 году профессор Н. Ф. Рождественский издал «Основания государственного благоустройства с применением к российским законам». В 1858 году профессор Московского университета В. Лешков опубликовал книгу «Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII в.». В этой книге он предлагает поставить на место полицейского права науку права общественного. А в конце XIX века отдельные работы по проблемам обеспечения государственного управления сформировали новую для российского права специ-

альную отрасль науки — *полицейское право*. Работы основоположников этой науки И. Андриевского, И. Белявского, В. Гессена, В. Дюрижинского, А. Елистратова, И. Тарасова были широко известны в России.

Непосредственно проблемам государственного управления были посвящены работы И. Е. Андриевского «О наместниках, воеводах и губернаторах», А. В. Лохвицкого «Губерния, ее земские и правительственные учреждения», А. И. Васильчикова «О самоуправлении», А. С. Алексеева «Начала современного правового государства и русский административный строй», В. М. Грибовского «Государственное устройство и управление Российской империи» и др.

Как отмечает Н. Е. Бунякин, важнейшей заслугой российской теоретической юриспруденции дореволюционной России было четко выработанное понятие административного права как одной из важнейших отраслей права. Особую ценность столетним исследованиям придает подчеркнутая значимость правового государства с представительным образом правления, которая является необходимой исторической и логической предпосылкой для возникновения и развития административного права. Исследования российских дореволюционных ученых-правоведов шли в тесной связи с достижениями западноевропейской науки [10].

3. Исследование проблем управления в советский период

В советские времена проблемы государственного управления исследовались в контексте внедрения в управленческую деятельность элементов научной организации труда. Под флагом НОТ (научная организация труда) вокруг таких видных наших ученых, как А. К. Гастев, И. М. Бурдянский, Н. А. Витке, П. М. Керженцев, Е. Ф. Розмирович, С. Г. Струмилин, стали формироваться первые отечественные школы управления, изучались общие проблемы организации труда и управления на научных основаниях.

В рамках административного права в первые годы советской власти проблемы государственного управления исследовали С. М. Бердинский, С. С. Болтинов, И. Н. Ананов, М. Е. Климов, С. С. Кравчук, С. С. Студеникин, А. М. Турубинер и др.

Особую роль сыграли труды С. С. Студеникина, в которых была обоснована марксистская концепция предмета административного права, его системы, принципов советского государственного управления [31; 21].

Тем не менее развитие административного права в советский период шло противоречиво. Дважды (в 1918–1921 и 1929–1938 гг.) науку административного права фактически «закрывали» — прекращали исследования и преподавание [9]. В 1928 году административное право изымается из учебных программ, свертываются научные исследования, постоянным репрессиям подвергаются ученые-административисты. В 1936–1937 годах репрессируется большая группа ученых-юристов Института советского строительства во главе с его директором П. М. Пашуканисом [30].

Быстрый рост административно-правовых исследований и публикаций возобновился в 50–60-е годы XX века. Появились фундаментальные работы И. И. Евтихиева, Г. И. Петрова, Ц. А. Ямпольской и других советских административистов второго поколения. Особенно стоит выделить книгу Ц. А. Ямпольской «Органы советского государственного управления в современный период» [38]. В ней дано определение государственного управления как исполнительно-распорядительной деятельности Советского государства, такой формы его подзаконной организующей деятельности, которая состоит в непосредственном руководстве проведением законов в жизнь, проверке исполнения законов и других государственных актов, планировании, учете и контроле и находит юридическое выражение в актах государственного управления.

Это был период, когда понадобилась перестройка и стабилизация государственных органов. Советские административисты С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская, А. Е. Лунев, И. Н. Ананов и другие много внимания уделяют разработке теории органа государственного управления, вопросов правового положения различных видов органов — министерств, ведомств и др. [21; 33; 31; 38].

В 60–80-х годах вопросы сущности, предмета административного права, административно-правовых норм и отношений плодотворно разрабатывали Ю. М. Козлов, А. П. Корнев, В. А. Юсупов, И. И. Веремеенко и другие представители третьего поколения советских административистов.

Проблемам государственного управления, органов и актов управления посвятили на этом этапе свои труды Б. М. Лазарев, Р. Ф. Васильев, В. Г. Вишняков, В. С. Пронина, М. И. Пискотин, Ю. А. Тихомиров, А. П. Алехин, И. Л. Бачилло, Б. В. Дрейшев, А. Ф. Ноздрачева и др. В этот период появились работы, в которых рассматриваются вопросы государственного управления отдельными сферами общественной жизни. Среди них труды М. И. Еропкина, Г. А. Дороховой, В. Ф. Воловича, Н. М. Кониная, М. С. Студенкиной, Ю. П. Соловья, И. М. Чемакина и других административистов.

Различные аспекты государственной службы подробно рассмотрены в работах В. М. Манохина, Ю. В. Розенбаума. Монографии А. Е. Лунева, В. И. Ремнева, Е. В. Додина, О. М. Якубы, А. П. Шергина стали первыми в ряду работ по административной ответственности, обеспечению законности в деятельности аппарата государственного управления, административной деликтологии. Большой вклад в развитие теории административного процесса внесли Н. Г. Салищева, В. Д. Сорокин, И. А. Галаган, В. А. Лория.

Явный недостаток в исследовании административно-правового статуса граждан в какой-то мере был устранен после опубликования трудов В. И. Новоселова и Н. Ю. Хаманевой.

Итоги развития советской науки административного права в определенной степени были подведены в опубликованном в конце 70-х — начале 80-х годов XX века шеститомнике «Советское административное право» [33].

При этом следует подчеркнуть, что с 70-х годов XX века государственное управление стало развиваться и как самостоятельное направление общественнознания, соприкасаясь, но не сливаясь, с «соседствующими» научными направлениями. Одно из таких направлений — общая теория социального управления — была представлена в научных трудах В. Г. Афанасьева, К. И. Варламова, Д. М. Гвишиани, А. М. Омарова, Ж. Т. Тощенко, Н. М. Слепенкова, В. Г. Смолькова. Другое — управление производством — объединило исследователей и практиков, академическую и вузовскую науку в рамках специальностей «Экономика и управление» и «Менеджмент».

Государственное управление как самостоятельная отрасль науки было представлено работами правоведов Г. В. Атаманчука, В. Г. Вишнякова, Д. Н. Бахраха, И. Л. Бачило, Б. Н. Курашвили, М. И. Пискотина, Ю. А. Тихомирова. Ими широко исследованы общие и частные вопросы государственного управления, его принципы, функции, организационные структуры и технологии.

В целом советский этап развития науки административного права нельзя оценить однозначно. С одной стороны, пишет Д. Н. Бахрах, она была проводником марксистско-ленинской идеологии, коммунистических догм. В ней обосновывались идеи руководящей роли коммунистической партии, необходимости всестороннего государственного руководства всеми сферами общественной жизни, приоритета общественного над личным. С другой стороны, усилиями целой плеяды советских административистов были разработаны многие аспекты организации и функционирования аппарата государственного управления (государственной администрации), механизма административно-правового регулирования. Были заложены основы теории административного процесса, административных актов, административной юстиции. А научные положения об административном принуждении, административной ответственности оправдали себя в практике правотворчества и правоприменения и вполне соответствуют современной юридической науке [33].

4. Современное состояние изучения государственного управления

Третий этап развития науки административного права и государственного управления начался в 90-е годы XX века. Распад СССР, крах КПСС, принятие Конституции Российской Федерации, развитие в России федерализма, частной собственности, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, реализация учения о разделении властей и другое потребовали внесения существенных коррективов в науку о государственном управлении. Роль государственной администрации, административного права значительно изменилась в связи с появлением частных организаций, уменьшением вмешательства государственных органов в деятельность государственных предприятий, учреждений, возникновением муниципальных образований, муниципальной собственности, муниципальных организаций.

После принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года советское административное право в его общей части безнадежно устарело. Конституция РФ ввела в оборот новый термин — исполнительная власть. В соответствии со статьей 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

В Указе Президента РФ «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» от 6 июля 1995 года была определена концепция развития и административного законодательства. Совершенствование системы и методов государственного управления в этой концепции выделено в качестве одного из основных ее элементов.

Многообразие форм управленческой деятельности является главным фактором, обуславливающим объемность, разветвленность и подвижность административного законодательства. Реальные перестройки аппарата управления, наблюдающиеся с 1993–2000 годов, происходили без должного законодательного обеспечения.

В 90-е годы XX века административное законодательство было значительно обновлено. В то же время, как справедливо отмечает Н. Е. Бунякин, новое конституционное разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами породило множество проблем, требующих законодательного развития и закрепления. В их числе:

- уточнение юрико-операционной расшифровки конституционных понятий, закрепленных в статьях 71–72 Конституции;
- термины «установление», «управление», «регулирование», «обеспечение», «координация», «общие вопросы», «разграничение», «защита» должны выражаться в соответствующем объеме и характере полномочий органов, различных по форме законодательных актов, методах регулирования;
- нет системной связи актов по их уровням с учетом федеративного устройства. Закон еще не занимает ведущего положения в правовом регулировании отношений управления;
- продолжается процесс децентрализации и передачи функций от органов управления непосредственно хозяйствующим субъектам. Однако самой правовой регламентации, равно как и процедур делегирования полномочий, здесь пока явно недостаточно;
- требует новых подходов оценка состояния и развития особенной части административного права. Традиционно она включала правовые средства управления в разных его сферах и отраслях. Сейчас эти отрасли приобретают свойства самоорганизации, а управление еще не может быть фокусом их развития, становясь одним из его элементов [10].

Новые реалии обязывают ученых рассматривать соотношение понятий «государственное управление» и «административная (исполнительная) власть», разные аспекты взаимоотношений Президента с органами исполни-

тельной власти, федеральных исполнительных органов с органами субъектов Федерации, государственной администрации с муниципальной.

Ю. А. Тихомирова в своей фундаментальной работе «Административное право и административный процесс» пишет о следующих особенностях современного этапа управления в нашей стране. Происходит, во-первых, переход от прямого к косвенному управленческому воздействию на экономику. Вместо прямого управления предприятиями, организациями как объектами управления преимущественно осуществляется управление процессами в сфере экономики. Меняются и функции управления, среди которых вырастает удельный вес стимулирования, приоритетов, прогнозирования, финансово-кредитных способов, методической помощи, информационного обслуживания, кадрового обеспечения.

Во-вторых, наблюдается сужение круга непосредственно управляемых объектов. Переход от прямого управления народным хозяйством к управлению экономическими процессами ведет к четкому отграничению административно-регулятивных, контрольных функций от сугубо экономических функций, от полномочий владения, пользования и распоряжения собственностью.

В-третьих, общенормативный метод управления вместо оперативно-распорядительного дает больший эффект. Это связано с признанием и обеспечением верховенства закона, который все шире непосредственно регулирует экономическую деятельность во всех ее проявлениях. Удельный вес подзаконных актов должен снижаться, хотя это и не всегда пока происходит.

В-четвертых, существенно меняется соотношение централизации и децентрализации в управлении в связи с перераспределением большего объема полномочий с федерального уровня на уровень субъектов Федерации и далее, к средним и нижним уровням управления. Это не только государственные органы, но и предприниматели, объединения граждан, хозяйствующих субъектов и др. Объект управления выполняет ныне больший объем функций субъектов управления «для себя» [33].

В настоящее время главное место в государственно-управленческой деятельности, пишет по этому поводу Н. Е. Бунякин, занимают: реализация государственной политики через программы всех уровней Федерации; установление и регулирование правовых и организационных основ хозяйственной жизни; управление предприятиями и учреждениями государственного сектора; регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора; координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного и административного строительства; обеспечение реализации прав (включая их охрану) и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления; государственный контроль и надзор за работой управляемой и регулируемой сферы [10; 5; 13].

В ходе разработки этих проблем появились глубокие и обстоятельные научные труды. Среди них можно назвать книги: «Исполнительная власть в Российской Федерации (проблемы развития)», подготовленную коллективом авторов, «Службное право» Ю. Н. Старилова, «Служба и служащие в Российской Федерации» В. М. Манохина, «Феноменология административного права» К. С. Бельского. В книгах, статьях, учебниках, диссертациях разрабатываются новые проблемы (средств административно-правового регулирования, административно-правовых режимов и др.). Одновременно делаются попытки по-новому решить старые вопросы о предмете административного права, государственной службе, государственном регулировании экономики, защите прав граждан от неправильных действий государственной администрации [9; 7; 18].

В последние годы в России вышло немало монографий, брошюр, научных статей, учебников и учебно-методических пособий, специально посвященных вопросам государственного управления. Заметное место среди них занимают публикации Г. В. Атаманчука, Ю. К. Краснова, Р. В. Енгибаряна, Г. Л. Куприяшина, А. В. Пикулькина, Р. Е. Пихоя, В. А. Прокошина, А. И. Соловьева, В. Е. Чиркина, Ф. И. Шамхалова, Б. С. Эбзеева [5; 6; 7; 14; 15; 18; 19; 24; 26; 27; 34]. В трудах указанных и других авторов дано определение государственного управления, исследуются его структура, признаки и отличительные черты, свойства и правовые механизмы. Анализируются принципы и закономерности построения и функционирования государственных управленческих систем, основные направления их развития. Российской академией государственной службы издана «Энциклопедия государственного управления в России» в четырех томах.

В работах Р. У. Айбазова, Н. И. Глазуновой, Д. П. Зеркина, В. Г. Игнатова, А. И. Радченко, М. М. Телемтаева [1; 11; 28; 32] исследуется сущность и содержание властных государственно-управленческих отношений, их институционально-структурная, функциональная и коммуникативная составляющие. Управленческая деятельность представлена как процесс разработки, принятия и реализации государственно-управленческих решений, как органическая совокупность специальных форм и методов управленческой деятельности. Тут же исследуются основы государственного системного управления, политико-идеологические, организационно-административные и профессионально-интеллектуальные факторы, влияющие на формирование целостности этого управления.

Обстоятельный обзор и анализ научных исследований по проблемам государственного управления содержится в фундаментальной работе профессора Е. В. Охотского «Государственное управление в современной России» [25].

Правовые аспекты государственного управления предметно представлены в монографиях и учебных изданиях А. А. Гришковца, Н. М. Казанцева, В. А. Козбаненко, В. И. Лукьяненко, А. В. Оболонского, В. Л. Романова,

А. И. Турчинова, В. А. Сулемова [12; 13; 16; 17; 20; 23] и других авторов. Но, как справедливо отмечает в связи с этим Е. В. Охотский, в целом, процесс становления науки управления в нашей стране, по сути, только начинается и характеризуется настойчивым поиском пригодной для России парадигмы государственного управления. XXI век требует новых форм общественного устройства и межгосударственных отношений. Это, в свою очередь, актуализирует задачу разработки теории государственного управления в форме комплексного научного знания, «охватывающего» как универсальные, так и сугубо национальные, «самобытные» закономерности управленческой деятельности [25].

Д. Н. Бахрах считает, что в ближайшие годы можно ожидать дальнейшего развития административно-правовой теории. Во-первых, в XIX и XX веках создан значительный задел в теории административного права, который можно плодотворно использовать. Во-вторых, активизировались отношения с зарубежными административистами, достижения которых могут быть использованы в исследованиях российских административно-правовых реалий. В-третьих, представители наук общей теории права, конституционного, гражданского и других отраслей юридической науки разработали многие важные для административно-правовой теории вопросы. В-четвертых, в новейшем законодательстве закреплены многие важные для науки положения (понятия государственной службы, государственной безопасности и др.), резко сократилось количество неопубликованных актов, увеличилась роль законов. В-пятых, исследователи могут использовать новые технические возможности для сбора и обработки информации (компьютер, Интернет и др.). В-шестых, деятельность государственной администрации стала более открытой: в средствах массовой информации, на пресс-конференциях и иными способами распространяются статистические данные и иные сведения о деятельности государственной администрации [9].

В то же время в современной научной литературе по административному праву и государственному строительству еще явно недостаточно работ, посвященных государственному управлению конкретными сферами общественной жизни. В частности, мало юридических работ, посвященных правовому статусу различных органов системы государственного управления. В результате до сих пор не получили должного научного анализа такие вопросы, как генезис и эволюция правового статуса министерств, их места в системе государственного управления, характер их взаимоотношений с другими государственными институтами, такими как глава государства, парламент и т. д.

Рассмотрим эту проблему на основе анализа положения дел в сфере государственного регулирования сферы экономической безопасности.

Комплексный анализ административно-правового статуса органов государственной власти, действующих в сфере экономической безопасности Российской Федерации, позволяет прийти к следующим выводам.

1. В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление сферой экономической безопасности имеет фундаментальное значение для нашей страны с точки зрения обеспечения устойчивости национальной бюджетной системы, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста, что требует существенного повышения качества управления экономическими процессами.

2. В рамках науки административного права нет единого понимания сущности и составных элементов административно-правового статуса различных государственных органов в системе управления экономической безопасностью, многие понятия, связанные со статусом государственных органов, в различных научных трудах трактуются по-разному, фундаментальные категории и понятия теории управления при изучении правового регулирования деятельности государственных органов используются недостаточно и все это существенно снижает теоретико-методологическое значение научных работ на эту тему.

3. Административно-правовой статус органов государственного управления сферой экономической безопасности — это политико-правовая категория, отражающая правовое положение и социальное предназначение государственного органа в механизме правового государства, выраженное в совокупности управленческих функций и полномочий по определенным предметам ведения, а также ответственности, установленных государством. Следует подчеркнуть, что в настоящее время все обязательные компоненты административно-правового статуса этого и других органов исполнительной власти нормативно не закреплены.

4. Основным элементом организационного механизма органов исполнительной власти в сфере безопасности является их компетенция. В отечественной юридической литературе существует достаточно устоявшееся понимание компетенции через два ее элемента: предметы ведения и полномочия. Компетенция органов исполнительной власти в сфере безопасности понимается как совокупность их властных полномочий по определенным предметам ведения. Конкретное полномочие каждого органа понимается как юридически закрепленное за ним право и одновременно обязанность по принятию правовых актов, иных мер, направленных на выполнение задач и функций данного органа.

5. Наиболее эффективным принципом управления в современных условиях является функциональный, положенный в основу организации современной системы федеральных органов исполнительной власти и ознаменовавший собой новый этап построения и развития российского администрирования, кардинально отличающийся от предыдущих схем организации исполнительной власти.

6. Сложившаяся практика функционирования министерств показала, что весьма актуальным является вопрос о нормативном определении целей и задач их деятельности. В этой связи в настоящее время широкое распространение получили такие формы установления целей и задач деятельности конкретного

федерального министерства, как издание внутреннего документа, определение показателей деятельности и разработка планов работы. Подобная практика не совсем эффективна. Необходимо закрепление целей и задач министерства и его подразделений в документах, утверждаемых вышестоящим органом.

Наличие в актах, регулирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти, прямо закрепленных целей и задач служит прежде всего упорядочению их функционирования в целом. В частности:

- исключает дублирование деятельности иного аналогичного органа исполнительной власти;
- способствует концентрации усилий и направленности деятельности органа исполнительной власти на достижение поставленных перед ним целей и задач, не позволяя уклоняться от их достижения;
- является определенным механизмом отчетности и объективным критерием оценки деятельности органа власти;
- является системообразующим фактором в ходе выработки различных программ и планов деятельности того или иного федерального органа исполнительной власти, в том числе и прогнозных.

Поэтому закрепление основных целей и задач федеральных агентств непосредственно в положениях о них позволит более четко определить их правовой статус и специализацию деятельности.

Научные исследования правового статуса органа государственной власти создают условия для лучшего понимания его роли в сфере управления, а также для определения путей совершенствования его деятельности. Это обстоятельство справедливо отмечал видный специалист по административному праву Д. Н. Бахрах. В то же время нельзя не отметить, что многие категории и термины, связанные с правовым статусом органов государственной власти, разработаны недостаточно, нет единой концепции в понимании внутренней структуры правового статуса. Все это затрудняет дальнейшее развитие теории управления, имеющей важное теоретико-методологическое значение.

Ряд авторов понятия «правовой статус» и «правовое положение» считают синонимами.

С. С. Алексеев, Р. О. Халфина полагают, что понятие «статус» означает стабильное, основополагающее начало в правовом состоянии субъекта. В него входит правосубъектность в единстве с другими конституционными правами и обязанностями. Конкретные же права и обязанности отражают специфику реального правового положения лица, связанного с наличием тех или иных юридических фактов [2, с. 142–143].

«Правовой статус органа исполнительной власти характеризуется установленными в правовом порядке назначением органа, его местом и ролью в системе органов государственной власти, совокупностью функций и обязанностей данного органа по реализации возложенных на него задач, ответственностью за осуществление его полномочий» — находим в словаре по административному праву [29, с. 31].

Таким образом, административно-правовой статус органов исполнительной власти в сфере безопасности можно определить следующим образом: это политико-правовая категория, отражающая правовое положение и социальное предназначение названных органов в механизме правового государства, выраженная в совокупности управленческих функций и полномочий по определенным предметам ведения, а также ответственности, установленных государством.

В научной литературе внутренняя структура административно-правового статуса органа исполнительной власти трактуется по-разному. Д. Н. Бахрах в административно-правовой статус органа исполнительной власти включает три элемента:

- нормы о целях, задачах, функциях, принципах деятельности государственного органа;
- правовые предписания о порядке образования, реорганизации, ликвидации органа, определяющие его структуру, его линейную и функциональную подчиненность;
- нормы, определяющие компетенцию органа.

Очевидно, что подобная юридическая конструкция представляет собой незаконченную модель. В нее не вошел такой важный элемент правового статуса, как ответственность.

Несколько иную позицию высказывает Р. Р. Аллиулов. По его мнению, правовой статус органа государственного управления состоит «из трех элементов, имеющих юридический смысл. Это:

- максимально точное определение месторасположения органа управления в системе государственной власти и системе государственных органов Российской Федерации;
- юридическое закрепление совокупности его управленческих функций и полномочий — компетенции органа управления;
- юридическое закрепление его организационной структуры, форм, методов и процедур ее функционирования. Реализация управленческой компетенции требует соответствующего организационного обеспечения органа управления, правовой организации деятельности его подразделений и соответствующих субъектов, занимающих те или иные должности» [3, с. 312–313].

Наиболее правильным представляется выделение следующих пяти блоков элементов в структуре административно-правового статуса органа исполнительной власти в сфере экономической безопасности.

1. Системный блок: характеризуется установленным в правовом порядке назначением органа, его местом и ролью в системе органов государственной власти.

2. Функциональный блок: включает положения о принципах, функциях, формах, методах и процедурах его функционирования, а также цели деятельности органа.

3. Организационно-структурный блок: включает в себя правовые предписания, регламентирующие: порядок формирования структуры органа, основания финансирования и порядок установления численности центрального аппарата; порядок принятия решений; положение и назначение коллегии и других коллегиальных структур, образуемых в данном органе исполнительной власти или при нем (научно-методические, технические советы, фонды, инспекции и др.); признаки органа как юридического лица; основания и порядок организации и ликвидации органа.

4. Компетенционный блок: характеризуется совокупностью властных полномочий по определенным предметам ведения.

5. Юридическая ответственность: определяет порядок наступления неблагоприятных последствий для органа государственной власти и его должностных лиц в случае совершения административно-правового деликта.

Исследование всех этих проблем еще впереди.

Article deals with the public administration in the sphere of economic security problems genesis and development in the administrative law.

Keywords: administrative law, administration, police law, social administration, public administration.

Список литературы

1. *Айбазов Р. У.* Глобализация. Федерализм. Государственное управление / Р. У. Айбазов ; под ред. Б. С. Эбзеева, — М. : Лекс-Книга, 2005.
2. *Алексеев С. С.* Теория права / С. С. Алексеев. — М. : Изд-во БЕК, 1995. — С. 142–143.
3. *Аллиулов Р. Р.* Правовые нормы в механизме государственного управления / Р. Р. Аллиулов // Социально-гуманитарные знания. — 2004. — № 6. — С. 312–313.
4. *Антонович А. Я.* Курс государственного благоустройства (полицейского права). Части 1 и 2. — Киев, 1890. Оттиск из «Университетских известий».
5. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: основы теории и организации: в 2 т. Т. II. / Г. В. Атаманчук ; под ред. В. А. Козбаненко. — М. : Статут, 2002.
6. *Атаманчук Г. В.* Новое государство: поиск, иллюзии, возможности / Г. В. Атаманчук. — М. : Слав. Диалог, 1996.
7. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М. : Омега-Л, 2004.
8. *Атаманчук Г. В.* Управление — фактор развития / Г. В. Атаманчук. — М. : Экономика, 2002.
9. *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. — М. : Норма, 2000. Цит по: <http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-3/index.htm>
10. *Бунякин Н. Е.* Концепция становления и развития административного права в России / Н. Е. Бунякин. — Тамбов : Изд-во ТГТУ, 2002.
11. *Глазунова Н. И.* Государственное (административное) управление : учебник / Н. И. Глазунова. — М. : ТК Велби, 2006.
12. Государственная гражданская служба в России: материалы всерос. науч.-практич. конф. / под ред. А. И. Турчинова. — М. : Изд-во РАГС, 2005.
13. *Гришковец А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учебный курс / А. А. Гришковец. — М. : Дис, 2003.
14. *Енгибарян Р. В.* Сравнительное конституционное право : учеб. пособие / Р. В. Енгибарян. — Ростов-на-Дону : Феникс, 2007.
15. История государственного управления в России / под ред. Р. Г. Пихоя. — М. : Изд-во РАГС, 2003.

16. *Казанцев Н. М.* Публично-правовое регулирование государственной службы : монография / Н. М. Казанцев. — М. : Изд-во РАГС, 1999.
17. *Козбаненко В. А.* Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание : монография / В. А. Козбаненко. — М. : Изд-во РАГС, 2003.
18. *Краснов Ю. К.* Российская государственность на рубеже веков. Некоторые теоретико-правовые аспекты формирования и развития современного российского государства / Ю. К. Краснов. — М. : МГИМО(У) МИД РОССИИ, Международный институт управления, 2003.
19. *Куприяшин Г. Л.* Государственное управление: Учеб. пособие для студентов вузов Москвы / Г. Л. Куприяшин, А. И. Соловьев. — М. : Университетский гуманитарный лицей, 1996.
20. *Лукьяненко В. И.* Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля / В. И. Лукьяненко. — М. : Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2004.
21. *Лунев А. Е.* Социалистическая законность в советском государственном управлении / А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская. — М. : Юридическое изд-во МЮ СССР, 1948.
22. Новая философская энциклопедия. — М. : Изд-во Аванта, 2003. Цит. по: <http://www.term.ru/dictionary/879/word/%D3%CF%D0%C0%C2%CB%C5%CD%C8%5>
23. *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия / А. В. Оболонский. — М. : Дело, 2002. — 1968 с.
24. *Омельченко Н. А.* История государственного управления в России : учебник / Н. А. Омельченко. — М. : Проспект, 2005.
25. *Охотский Е. В.* Государственное управление в современной России / Е. В. Охотский. — М. : МГИМО (У), 2008.
26. *Пикулькин А. В.* Система государственного управления : учебник для вузов / А. В. Пикулькин. — М. : Юнити, 2004.
27. *Прокошин В. А.* Мир юридической инноватики — служащим: Консенсусное и управленческое право / В. А. Прокошин. — М. : Мосиздатинвест, 2006.
28. *Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход / А. И. Радченко. — Ростов-на-Дону : Русская идея, 1997.
29. Словарь административного права / коллектив авт. — М. : Фонд «Правовая культура», 1999. — С. 31.
30. Советский период развития науки административного права [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.uapravo.ru/sovetskii-period-razvitiya-nauki-administrativnogo-prava>
31. *Студеникин С. С.* Советское административное право : учебник / С. С. Студеникин. — М. : Юриздат, 1945.
32. *Телемтаев М. М.* Государственное системное управление / М. М. Телемтаев. — Алмата : Изд-во ИЦ «ИНФОПРЕСС», 2002.
33. *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. — М. : Юринформцентр, 2001.
34. *Чиркин В. Е.* Государственное управление: Элементарный курс / В. Е. Чиркин. — М. : Юристь, 2002.
35. *Шамхалов Ф. И.* Теория государственного управления / Ф. И. Шамхалов. — М. : Экономика, 2002.
36. *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б. С. Эбзеев. — М. : Юридическая литература, 2005.
37. Энциклопедия социологии / общ. ред. д. э. н. Осадчая. — М. : ИНФРА М; Изд-во «Весь Мир», 2009.
38. *Ямпольская Ц. А.* Органы советского государственного управления в современный период / Ц. А. Ямпольская. — М. : Изд-во АН СССР, 1954.

К вопросу о регулировании порядка взыскания административных штрафов за правонарушения в области дорожного движения (на примере Брянской области)

В статье рассматривается порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в виде штрафа, анализируется статистика выявляемости и взыскаемости административных штрафов, предлагаются пути повышения эффективности взыскаемости и реализации принципа неотвратимости наказаний в данной области.

Ключевые слова: административное правонарушение, административное наказание, исполнение решений, дела об административных правонарушениях, безопасность дорожного движения, исполнительное производство.

В начале текущего века изменились соотношение и формы взаимодействия между государством и обществом. В свете проводимых реформ, и в том числе в полиции, реализация принципа неотвратимости наказания при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения представляется нам наиважнейшим направлением такой деятельности государства на современном этапе. При этом не следует забывать, что обязательность исполнения наказаний напрямую отражает линию соответствующих денежных ассигнований в государственный бюджет.

Порядок исполнения постановлений об административных правонарушениях, как заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях, законодателем определен в 31 и 32 главах Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.07.2017) (далее — «КоАП РФ») [5], а также урегулирован Федеральным законом «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007 № 229-ФЗ [9]. Саму стадию производства по делам об административных правонарушениях, называемую «исполнение постановлений об административных правонарушениях», проходят лишь те постановления по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, которые вступили в законную силу. Согласно части 2 статьи 31.2 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу [5]. Однако согласно части 1 статьи 31.3 КоАП РФ обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению возлагается на должностное лицо, вынесшее это постановление [5], то есть на сотрудника ГИБДД МВД России. Исполнение постановлений о наложении административных штрафов Госавтоинспекции заключается в уплате штрафов нарушителем правил дорожного движения в добровольном или принудительном порядке.

Для исполнения принятого по делу постановления об административном правонарушении в области дорожного движения сотруднику ГИБДД

необходимо установить дату вступления постановления в законную силу. Так, в соответствии с частью 1 статьи 31.1. КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении. А согласно части 1 статьи 30.3 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления [5].

Таким образом, на основании содержания обозначенных норм КоАП РФ мы приходим к выводу о том, что лицо признается виновным в совершении административного правонарушения и оно обязано исполнить вынесенное в отношении него постановление об административном правонарушении после истечения десятидневного срока, предусмотренного на его обжалование, с момента получения или вручения копии постановления по делу об административном правонарушении указанному лицу [6].

Условно стадию исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, предусматривающих административное наказание в виде штрафа, можно разделить на три этапа взаимосвязанных действий сотрудников Госавтоинспекции и Федеральной службы судебных приставов: обращение постановления о назначении административного штрафа к исполнению, приведение его в исполнение и окончание исполнения этого постановления.

В КоАП РФ суммы штрафа установлены дифференцированно для различных субъектов. Такая мера административно-правового воздействия, как штраф, направлена на личность гражданина, совершившего административное правонарушение, ограничивает его материальное положение. Поэтому при наложении административного штрафа следует учитывать имущественное положение лица.

Как справедливо отмечает Е. А. Симонова, в настоящее время одной из проблем реализации наказания в виде административного штрафа, применяемого в отношении лиц, допустивших нарушение российского административного законодательства, выступает фактическая неплатежеспособность наших граждан [8, с. 33–36]. Но мы оставим эту проблему без должного внимания.

Штраф, назначенный правонарушителю за нарушение правил дорожного движения, должен быть им уплачен не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки [1].

В соответствии с Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» и в соответствии с частью 8 статьи 32.2 КоАП РФ банк или иная кредитная организация, организация федеральной почтовой связи, платежный агент, осуществляющий деятельность по приему платежей физических лиц, или банковский платежный агент (суба-

гент), осуществляющие свою деятельность в надлежащем законном порядке, и лица, которыми уплачивается сумма административного штрафа, обязаны незамедлительно, после уплаты административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности, направлять информацию об уплате административного штрафа в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (далее — ГИС ГМП), предусмотренную Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [5; 11; 10]. После этого незамедлительно, в автоматическом режиме, по уникальному идентификационному номеру сведения об оплаченном постановлении по делу об административном правонарушении отражаются ГИС ГМП в информационном банке данных Госавтоинспекции «ФИС ГИБДД М».

В случае отсутствия в ИБД «ФИС ГИБДД М» информации об уплате административного штрафа постановление по делу об административном правонарушении по каналам ИБД направляется в Федеральную службу судебных приставов (далее — ФССП) с целью принятия мер, направленных на взыскание наложенного административного штрафа.

Несомненно, изменения, внесенные в КоАП РФ Федеральным законом РФ от 22 декабря 2014 года № 437-ФЗ [12], позволяющие правонарушителям с 1 января 2016 года оплачивать штраф за нарушение правил дорожного движения в размере половины суммы наложенного штрафа, стали положительным фактором для правоприменительной деятельности ГИБДД. За 2016 год не только повысился показатель взыскаемости, но и сократился период времени, предусматривающий получение органами Госавтоинспекции достоверной и полной информации об уплате административных штрафов, что исключило направление в ФССП для принудительного исполнения уже оплаченных постановлений.

Авторами проанализированы сведения, полученные в информационном банке данных «ФИС ГИБДД М» (далее — ИБД «ФИС ГИБДД М») в январе 2017 года, где содержатся сведения о том, что сотрудниками Госавтоинспекции Брянской области в течение 2016 года было вынесено 437 070 постановлений по делам об административных правонарушениях о наложении штрафа на общую сумму 331 741 000 рублей (в 2015 г. — 491 529 постановлений на сумму 386 005 000 рублей). Взыскано денежных средств по линии ГИБДД за 2016 год — 313 496 000 рублей, за 2015 год — 394 892 000 рублей.

Приведение в исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, предусматривающих наложение административного штрафа, выражается в совершении судебными приставами-исполнителями действий по взысканию в порядке и сроки, предусмотренные Федеральным законом РФ «Об исполнительном производстве» [2]. В 2016 году из органов ГИБДД УМВД России по Брянской области в ФССП было направлено 115 706 постановлений по делам об

административных правонарушениях (в 2015 г. — 183 582). По состоянию на 11.01.2017 из ФССП были получены сведения о 59 893 исполненных постановлениях по делам об административных правонарушениях за 2016 год (и о 108 348 постановлениях, исполненных за 2015 г.) [9; 4]. Удельный вес исполненных судебными приставами постановлений составил 51,8 % (АППГ — 59 %). Показатель взыскаемости штрафов ГИБДД судебными приставами в области из года в год возрастает во многом благодаря тому, что в настоящее время в Брянской области обеспечен безбумажный электронный документооборот между подразделениями Госавтоинспекции и ФССП России. Объясним противоречивость с приведенными показателями. Срок давности для взыскания у судебных приставов-исполнителей 2 года, что приводит нас к выводу о том, что в текущем году будут исполнены постановления не только текущего года, но и прошлого года. Именно поэтому показатель за 2015 год выше показателя за 2016 год.

Не следует забывать, что из общего количества постановлений по делам об административных правонарушениях ряд таких постановлений был направлен в судебные органы для рассмотрения и принятия законного решения, а именно: в 2016 году — 7 291 (в 2015 году — 32 460). Приведенные показатели позволяют нам сделать вывод не только о том, что требования Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ в части передачи информации в ГИС ГМП субъектами информационной системы выполняются на достаточно высоком уровне, но и о том, что показатель взыскаемости весьма на высоком уровне. Однако в настоящее время имеют место факты, свидетельствующие об отсутствии достоверных сведений в информационном банке данных об уплате гражданами штрафов, что создает определенные трудности в осуществлении сотрудниками ГИБДД требований части 5 статьи 32.2 КоАП РФ в части, касающейся направления для принудительного исполнения постановлений о наложении административных штрафов в ФССП и привлечения неплательщиков к административной ответственности по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ.

Процесс исполнения постановления об административном правонарушении, влекущем наложение административного штрафа, заканчивается в случае возвращения данного постановления в орган Госавтоинспекции с отметкой о его исполнении или с отметкой о невозможности исполнения данного постановления.

В соответствии со статьей 31.10 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания, по которому его исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается в орган ГИБДД [5]:

- 1) если физическое лицо, привлеченное к административной ответственности, по указанному адресу не проживает, или не работает, или не учится; если привлеченное к административной ответственности юридическое лицо не находится по указанному адресу; если по указанному адресу не находится имущество указанного физического лица (указанного юриди-

ческого лица), на которое может быть обращено административное взыскание;

- 2) если у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;
- 3) если истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания, предусмотренный статьей 31.9 КоАП РФ.

Взаимодействие Федеральной службы судебных приставов на регулярной основе происходит как с Федеральной службой по финансовому мониторингу при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях и иных исполнительных документов и организации информационного обмена, так и с Госавтоинспекцией. Так, например, сотрудниками ГИБДД УМВД России по Брянской области проводятся регулярные сверки с ФССП на предмет окончания или прекращения исполнительного производства, по которым истек срок, предусмотренный статьей 31.9 КоАП РФ. В случаях непоступления сведений об исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных сотрудниками ГИБДД с наказанием в виде штрафа, не реже одного раза в квартал направляются в ССП соответствующие запросы о предоставлении конкретной информации об окончании или прекращении исполнительных производств.

Позволим себе обратить внимание на то, что деятельность сотрудников ГИБДД УМВД России по Брянской области в части обеспечения на высоком уровне порядка взыскания штрафов за правонарушения в области дорожного движения не ограничивается лишь исполнением требований КоАП РФ. Сотрудники органов ГИБДД вносят предложения, которые регулярно анализируются должностными лицами аппарата Управления ГИБДД УМВД России по Брянской области, на основе чего разрабатываются и утверждаются дополнительные меры, направленные на повышение качества порядка исполнения постановлений по делам об административных нарушениях в области дорожного движения и роста показателя количества взыскаемости наложенных по данным постановлениям административных штрафов. Так, например, на сайте УГИБДД Брянской области [3] в разделе «Онлайн-сервисы ГИБДД» предоставлена возможность для интернет-пользователей осуществить «проверку штрафов». Аналогичные сведения можно получить через портал госуслуг. В разделе «Исполнение административного законодательства» сайта ГИБДД Брянской области размещены сведения о реквизитах для уплаты административных штрафов, наложенных сотрудниками ГИБДД различных районов Брянской области. Также на данном сайте размещена информация об ответственности за несвоевременную оплату наложенных административных штрафов.

В Брянской области сложилась практика проведения оперативно-профилактических мероприятий по безопасности дорожного движения «Долж-

ник», целью которых является повышение эффективности уровня взыскаемости и формирование у населения понимания неотвратимости и обязательности исполнения наказания в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. В рамках данных мероприятий на территории Брянской области задействуется личный состав ГИБДД, ОДУУП и ПДН (в рамках обслуживаемых административных участков), сотрудники ФССП Брянской области. В процессе данных мероприятий к административной ответственности привлекаются лица, уклоняющиеся от добровольной оплаты административных штрафов.

В заключение мы приходим к выводу о том, что следует перенести внимание с порядка вынесения постановлений по делам об административных правонарушениях в сфере безопасности дорожного движения на порядок вступления данных постановлений в законную силу. Поскольку в последние годы в России в целом, и в Брянской области в частности, проблема обеспечения эффективной защиты жизни и здоровья граждан, в частности безопасности дорожного движения, приобрела особую остроту, нам представляется целесообразным обеспечить исполнение постановлений о наложении административных штрафов за правонарушения в области дорожного движения, реализовав принцип неотвратимости наказания. Для этого предлагаем наладить и закрепить на законодательном уровне как СМС-оповещение о вынесенных в отношении лица постановлениях о наложении административных штрафов, так и автоматическое списание задолженностей с зарплатных счетов физических лиц (соответствующих счетов — для юридических лиц).

Суммы неуплаченных штрафов в России насчитывают ежегодно не один миллиард рублей. Правонарушения есть, а уплаты по ним нет. Административные штрафы — это денежное взыскание и наказание за административные нарушения, которых более 20 видов. Помимо наказания штраф призван выполнять функцию возмещения вреда, причиненного нарушением, а также выполнять превентивную (предупреждающую) меру [7].

Безнаказанность правонарушителей подрывает престиж правоохранительной системы России и всего государства в целом.

Без исполнения назначенных наказаний административное законодательство не может эффективно решать задачи, стоящие перед этой отраслью права. Нормы, устанавливающие административную ответственность, становятся формальными, если принятые решения по делам об административных правонарушениях не исполняются [6].

The article examines the procedure for executing decisions on administrative offenses in the field of traffic in the form of a fine. It analyzes the statistics on the detectability and collection of administrative fines, suggests ways to improve the efficiency of exaction and implement the principle of the inevitability of punishments in this area.

Keywords: administrative offense, administrative punishment, execution of decisions, administrative offense cases, traffic safety, enforcement proceedings.

Список литературы

1. *Гвоздева Е. В.* Взыскание административных штрафов за правонарушения в области дорожного движения / Е. В. Гвоздева // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2013. — № 3 (13).
2. Доклад о результатах деятельности Федеральной службы судебных приставов в 2015 году [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.fssprus.ru> (дата обращения: 01.07.2017).
3. Интернет-сайт ГИБДД УМВД России по Брянской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gibdd.ru/r/32/news/> (дата обращения: 26.07.2017).
4. Итоговый доклад о результатах деятельности Федеральной службы судебных приставов в 2016 году [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.fssprus.ru> (дата обращения: 20.07.2017).
5. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 383-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1. — Ст. 1
6. *Паньшин Д. Л.* Нормативно-правовое регулирование исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения : учебно-практич. пособие / Д. Л. Паньшин, Е. А. Дресвянникова. — Домодедово : ВИПК МВД России, 2015. — 37 с.
7. *Редина Л.* Административные штрафы: их исполнение и сроки давности / Л. Редина [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://fb.ru/article/14213/administrativnyie-shtrafy-ih-ispolnenie-i-s>
8. *Симонова Е. А.* Административный штраф как основная мера административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации / Е. А. Симонова // Исполнительное право. — 2009. — № 4. — С. 33–36.
9. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 октября 2007 г. — № 41. — Ст. 4849.
10. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. — № 31. — Ст. 4179.
11. Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июля 2011 г. — № 27. — Ст. 3872.
12. Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования взыскания штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. — № 52 (часть I). — Ст. 7548.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Е. В. Охотский

Конституционный принцип социальности в правовой политике России и зарубежных государств

Рецензия на учебно-научное издание Е. В. Аристова «Гарантии принципа социальности государства в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации и зарубежных государств» (М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2016, 147 с.).

Ключевые слова: государство, социальное государство, конституция, конституционная норма, конституционный принцип, правовая политика, социальная политика, социальная справедливость.

Вопросы качества жизни и поиска модели справедливого устройства государства, придания праву и управлению характера основного средства нормативного закрепления и гарантии социальной справедливости и обеспечения достойной жизни людей всегда были актуальной проблемой для права и науки государственного строительства в самом широком смысле этой формулы. Не случайно столь пристальное внимание проблематике социального государства уделяют сегодня не только ученые-государствоведы, но и специалисты других отраслей общественности и широкая общественность. Сущностные характеристики социального государства, социальной политики и ее эффективности находятся в центре внимания государственной правовой политики, государственных целевых программ, всех без исключения посланий глав государств национальным парламентам, их выступлений в массовой аудитории и интервью средствам массовой информации. Позиция Президента Российской Федерации по этому поводу тоже хорошо известна. Вот лишь некоторые суждения: смысл конституционной нормы о социальном государстве — взаимная ответственность государства, общества, бизнеса, каждого гражданина; гарантии социальных прав — это подлинное общественное благо; нельзя имитировать внимание к людям, нельзя имитировать преподавательскую деятельность, медицинскую или социальную помощь — надо уважать себя и помнить о репутации своего государства; свободное развитие людей и их социальная защита всегда будут приоритетом государственной политики, будут нашей главной заботой.

Общемировой научный тренд повышения экспертно-научного интереса к тематике формирования эффективного социального государства

постепенно дает свои плоды, втягивая в поле соответствующего научного поиска все больше молодых авторов, талантливых, остро чувствующих болевые точки современного права. В центре их внимания — вопросы сущности социального государства, его критериев, признаков, ценностных ориентаций, приоритетов и правового обеспечения, функционирования в условиях преодоления негативов кризисного состояния и санкционных ограничений.

Недавно опубликовано учебно-научное издание Е. В. Аристова «Гарантии принципа социальности государства в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации и зарубежных государств» [1]. Исследованные в данном издании проблемы привлекают к себе внимание экспертов, преподавателей и студентов, учебно-научное издание Е. В. Аристова воспринято научным сообществом как своевременное исследование сложнейших проблем современного государства и его перспектив с точки зрения конституционного строительства.

Книга отличается не только качественным подбором соответствующих извлечений из конституций и уставов всех субъектов Российской Федерации, но и уникальностью подборки извлечений (в авторском переводе) норм конституций 93 зарубежных государств. Выборка репрезентативна, затрагивает все континенты и все государственные системы современности. Автор издания понимает и исходит из того, что только так можно обеспечить надежность научного анализа и представить читателю ценный материал для глубокого осмысления указанных проблем.

Не менее значима и другая особенность. Если обычно авторы не утруждают себя переводом оригинала, беря на вооружение, скажем, многотомник переводов конституций зарубежных государств, изданный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, то Е. В. Аристов работает непосредственно с первоисточниками, исследует нормативное поле конституций в их оригинале, затем соответствующим образом интерпретирует нужные извлечения. Залог успеха — высокое качество перевода, его корректность, полнота и добротность. Такая научно-источниковая база вызывает доверие и большое уважение, позволяет, что называется, «почувствовать» проблему, понять и оценить глубину ее актуальности и практической значимости, помогает в поиске ответов на многие сопутствующие вопросы. В том числе на вопросы о том, насколько емки и юридически достаточны нормы Конституции Российской Федерации о социальности государства, какой практический интерес в этом смысле представляет научный анализ аналогичных норм, закрепленных в конституциях других государств, каковы возможные модели конституционного принципа социальности государства, каковы перспективы социального государства в условиях глобализации.

Огромное многообразие государств имеет, тем не менее, сходимость к некоторому ценностному ядру, что позволяет понять, в чем суть социально-

сти государства и в чем его отличие от государства социалистического, каковы базовые характеристики социального государства, на сегодняшний день высшего достижения человечества в части реализации принципов социальной справедливости, правовой законности и гуманизма.

Думается, что нашим отечественным исследователям социального государства не доставало такой публикации и ее появление будет, несомненно, полезным для дальнейшего коллективного научного поиска. Знакомясь с текстами рецензируемой книги, становится понятным, что социальное государство — это конструктивный ответ на несовершенство государства в его классической модели «ночного сторожа», что социальное государство — это правовое демократическое государство, высшей ценностью которого является человек, свободное развитие и реализация творческого потенциала каждого. Поэтому социальным государством можно считать лишь то государство, которое: а) высшей ценностью для себя считает человека, его жизнь, благосостояние и личное достоинство; б) проводит внутреннюю и внешнюю политику, направленную на защиту не только общенациональных и групповых интересов; в) принимает решения, которые носят правовой социально ориентированный характер; г) реализует активную социальную политику, обеспечивает социальную ориентированность не только государственного, но и частного секторов экономики; д) основано на взаимной социальной ответственности власти, общества, бизнеса и гражданина; е) нетерпимо к бюрократизму, коррупции и иным антиобщественным проявлениям. В итоге можно сделать вывод о том, что социальное государство — это не только права, предоставляемые человеку, но и обязанность каждого по отношению к государству и своим согражданам.

Автор рецензируемой публикации акцентирует внимание также на том, что объектом социального государства является не только социальная сфера, а в целом социальная ориентация экономики и бизнеса, качество образования, здравоохранения и пенсионной системы, стимулирование индивидуальной и коллективной инициативы, поддержка самостоятельности каждого персонально о своем благосостоянии, о благосостоянии своей семьи своих близких.

Издание хотя и обладает немалой самостоятельной ценностью, тем не менее не лишено недостатков, которые могут быть учтены в процессе дальнейшей работы автора над темой. Издание во многом выступает как информационно-вспомогательное, в чем-то даже как инструментальное исследование. Некоторые сюжеты, в том числе касающиеся признаков и функций социального государства, национального и международного социального права, представлены без должного научного комментария. По главам можно было бы представить более фундаментальные выводы, обобщения и рекомендации. Е. В. Аристов, как нам представляется, недостаточно использует социологическую информацию. Особенно в части оценки и преодоления факторов торможения реализации социальной по-

литики в условиях современной России. Было бы интересным мнение автора также по поводу бытующего в настоящее время мнения о *кризисе социального государства*.

Дальнейшее исследование по теме рецензируемого издания потребует от его автора, несомненно, большей творческой работы, большего углубления в освещение не только юридических, но также философско-социологических и научно-методологических проблем. Кратких оговорок и лаконичных обобщений, которые представлены в рецензируемом издании (с. 63–66, 144–146), недостаточно для фундаментального теоретико-правового исследования. Впрочем, справедливости ради, отметим, что в другой монографии Е. В. Аристова «Правовая парадигма социальности государства» [2] содержится немало емких фрагментов, корреспондирующих с позициями и выводами рецензируемого издания, в том числе касающихся содержания закрепленных в конституционных нормативно-правовых актах императивов, гарантий, принципов и приоритетов социального государства, способов их юридического закрепления и механизмов реализации на практике.

В качестве обобщающего вывода можно констатировать следующее. Рецензируемое издание Е. В. Аристова является существенным вкладом не только в научное описание конституционных основ социального государства и принципов социальной политики, но и в разработку парадигмы современной государственности как воплощения *объективной закономерности продвижения цивилизации по пути гуманизации* [6, с. 6] и большей открытости человеку. В полной мере все это относится к российской цивилизации со всеми ее особенностями, сильными и слабыми сторонами, достижениями и недостатками.

Быть может, действительно настало время ставить, как это предлагают ученые, вопрос о формировании уже в обозримой перспективе «нравственного государства»¹, как особой формы «государства достойной жизни и реальной социальной справедливости»². Пути построения такого государства науке в принципе известны. Трудность заключается не в теории, а в практике продвижения по этому пути. Для этого необходимо реальное восприятие антагонизмов современного общества, а также политика, которая способна социальную поляризацию свести к некоему минимально приемлемому уровню. А далее — инновационно ориентированная рыночная экономическая система; надежное социальное страхование и гибкое социальное обеспечение; современная пенсионная система; минимальная безработица; защита семьи,

¹ Нравственное государство — это государство, ведущая доминанта которого в нацеленности всех органов и институтов, функций, механизмов и процедур на генерацию нравственности в личность и общество. Такое государство, по С. С. Сулакшину, возникает тогда, когда власть не только генерирует нравственные человеческие отношения, но и последовательно проводит их в жизнь. Для этого государство должно строить себя, свою деятельность, проводить конкретные государственные политики вполне определенным образом, прежде всего в соответствии с ценностями, принципами и нормами своего основного закона — Конституции.

² Проблемы нравственного государства исследуются сегодня многими авторами [3; 4; 5; 7].

материнства и детства; качественное образование и здравоохранение; доступные по качеству и стоимости государственные и муниципальные услуги; минимизация коррупции и бюрократизма. И самое главное — особое внимание моральной составляющей политики и государственного управления.

Нельзя также сбрасывать со счетов факт усиливающихся в последние годы атак на отрицание реализма ценностей социального государства. Причем негатив этот проявляется не только в форме отрицательных научно-пропагандистских выводов и оценок, но и в режиме пренебрежительного замалчивания социальной проблематики вообще. В определенных кругах развитых государств мира сегодня, как бы странно это ни выглядело, господствует скептическое отношение к практическим возможностям реализации принципов социального государства, отрицательное отношение к идеям регулирующего вмешательства государства в экономику и использования вне-рыночных распределительных механизмов. Для них справедлив и приемлем только один постулат: государство должно задавать лишь общие правила игры и обеспечивать свободу конкуренции, а все остальное, в том числе решение социальных проблем, гарантирует рынок и представляет гражданское общество в режиме самоуправления, самоорганизации и самообеспечения.

Такая позиция по поводу социального государства, даже если в чем-то и справедлива, то этого явно недостаточно для того, чтобы отрицать факт исторической значимости института социального государства как такового. А тем более социальной составляющей государственной правовой политики. Социальное государство — это не конъюнктурное явление, а цивилизационный прорыв и важнейшее измерение современного общественного развития.

Что касается нашей страны, в том числе правовых механизмов и управленческих инструментов реализации принципов и приоритетов социального государства, то позиция Российской Федерации хорошо известна. Прежде всего это задача возврата страны на траекторию устойчивого социально ориентированного экономического роста, перемещение приоритетов с удовлетворения элементарных человеческих потребностей к реализации того, что обеспечивает достойную жизнь на современном материальном, интеллектуальном и духовном уровне.

Review of the educational and scientific publication of E. V. Aristov's *Guarantees of the sociality principle in the constitutions and charters of the subjects of the Russian Federation and foreign states* (Moscow: Unity-Dana: Law and Right, 2016, 147 p.).

Keywords: state, social state, constitution, constitutional provision, constitutional principle, legal policy, social policy, social justice.

Список литературы

1. *Аристов Е. В.* Гарантии принципа социальности государства в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, зарубежных государств / Е. В. Аристов. — М. : Юнити-Дана: Закон и право, 2016. — 147 с.

2. *Аристов Е. В.* Правовая парадигма социальности государства / Е. В. Аристов ; Пермский государственный национальный исследовательский университет. — М. : Юнити-Дана: Закон и право, 2016. — 367 с.

3. *Косенко С. И.* Становление социального государства в России: актуальные проблемы государственного управления и пути их решения : монография / С. И. Косенко, Е. В. Охотский. — М. : ИД «АТИСО», 2010. — 143 с.

4. *Мальцев Г. В.* Нравственные основания права : монография / Г. В. Мальцев. — Изд. 2-е. — М. : Изд-во СГУ, 2009. — 552 с.

5. Нравственное государство как императив государственной эволюции : материалы всерос. науч. конф. (Москва, 27 мая 2011 г.). — М. : Научный эксперт, 2011. — 504 с.

6. *Охотский Е. В.* К социальной стабильности: концептуальный плюрализм и практические результаты / Е. В. Охотский // Государственная служба. — 2015. — № 5. — С. 6–9.

7. Россия: путь к социальному государству : материалы всерос. науч. конф. (Москва, 6 июня 2008 г.). — М. : Научный эксперт, 2008. — 1008 с.

А. В. Гаевская

Правовые основы местного самоуправления на территории Республики Крым

Статья посвящена исследованию правового регулирования и изучению становления местного самоуправления на территории Республики Крым с момента ее принятия в состав Российской Федерации. В частности, проводится сравнительный анализ законодательства Украины и Российской Федерации с целью выявления изменений территориальных основ и правовых форм местного самоуправления на территории полуострова.

Ключевые слова: Республика Крым, референдум, процесс интеграции, местное самоуправление, территориальные основы, система органов местного самоуправления, муниципальное развитие.

По итогам референдума, проведенного 16 марта 2014 года на территории Автономной Республики Крым и города Севастополя, большинством голосов (96,77 %) [17] было принято решение о воссоединении Крыма с Россией на правах субъектов Российской Федерации.

С момента принятия Республики Крым в состав Российской Федерации согласно соответствующему Договору от 18 марта 2014 года [1] и образования двух новых субъектов: Республики Крым и города федерального значения Севастополя начался процесс интеграции Республики Крым в правовую систему России, в том числе с марта 2014 года началось реформирование системы местного самоуправления [11]. В данном исследовании основной акцент будет сделан на изучении правовых основ местного самоуправления в Республике Крым как субъекте Российской Федерации.

С целью оптимизации системы местного самоуправления в соответствии с правовым полем Российской Федерации следует в первую очередь обратиться к определению понятия местного самоуправления.

Понятие местного самоуправления закреплено в нормах международного права и национальных законах, в частности в Европейской хартии местного самоуправления (1985) [2], которая ратифицирована Россией и определяет его как способность «органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

С учетом того, что до 2014 года местное самоуправление в Республике Крым развивалось в рамках украинского законодательства, объективно возникает необходимость сравнения правовых подходов к пониманию местного самоуправления в Российской Федерации и в Украине.

<p>Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [19]</p>	<p>Закон Украины от 21.05.1997 № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине» [10]</p>
<p>Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций</p>	<p>Местное самоуправление в Украине – это гарантированное государством право и реальная способность территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка, города – самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины</p>

В законодательстве Российской Федерации и Украины сущность местного самоуправления соответствует Европейской хартии местного самоуправления, однако в России, как в стране с федеративной формой государственного устройства с многонациональным составом, учитываются интересы каждого из субъектов, что закреплено на законодательном уровне.

Весьма значимым также является вопрос о территориальной организации местного самоуправления в образовавшемся субъекте Российской Федерации.

Необходимо отметить, что с точки зрения понятийного аппарата законодательство Украины отличается. Так, в соответствии со статьей 6 Закона Украины от 21.05.1997 № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине» [10] первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий является территориальная громада.

Территориальная громада согласно закону – это жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр [10, ст. 1]. В то же время данный закон не уточняет, что составляет территорию территориальной громады и какие земли к ней относятся (земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития села, поселка, город, или другие земли, независимо от форм собственности и целевого назначения).

В упомянутом законе отсутствуют положения, определяющие порядок установления и изменения границ территориальной громады, которые могут происходить как по инициативе самой громады, органов местного самоуправления, так и органов государственной власти Украины.

В свою очередь, с момента принятия Конституции Украины (1996) [14] и базовых нормативно-правовых актов по вопросам местного самоуправления развитие местного самоуправления в Украине фактически осуществляется на уровне территориальных громад городов областного значения (в настоящее время — городские округа), так как подавляющее большинство территориальных громад из-за их чрезмерной раздробленности и чрезвычайно слабой материально-финансовой базы оказались несостоятельными выполнять все полномочия органов местного самоуправления.

Началом реформирования местного самоуправления Украины послужило принятие Кабинетом министров Украины распоряжения от 01.04.2014 № 333-р «Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» [18]. Основной идеей является децентрализация власти в стране, существенное расширение полномочий территориальных громад, изменение системы управления на областном и районном уровнях, усиление организационной и финансовой самостоятельности территориальных громад — сельских, поселковых, городских.

Вместе с тем процесс подготовки и принятия нормативно-правовых актов, необходимых для создания законодательной базы реформы местного самоуправления, затянулся. Так, например, согласно этапам реализации концепции реформирования местного самоуправления в первоочередном порядке должны были быть внесены изменения в Конституцию Украины о создании исполнительных органов областных и районных советов и распределении полномочий между ними, что до сих пор не осуществлено.

Фактически изменения правовых основ местного самоуправления на территории полуострова произошли в результате принятия 11 апреля 2014 года новой Конституции Республики Крым и закрепления в ней раздела об основах местного самоуправления [13], который устанавливает правовые основы его реализации. В Республике Крым признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно [13, ст. 8].

С целью развития основных положений Конституции Республики Крым уже в соответствии с законодательством Российской Федерации были приняты региональные нормативные правовые акты.

На сегодняшний день на территории Республики Крым принят Закон Республики Крым от 21 августа 2014 года № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» [6], в котором закреплены положения о принципах территориальной организации местного самоуправления в Республике Крым, наделении органов местного самоуправления отдельными

государственными полномочиями, о формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, о структуре органов местного самоуправления, о муниципальном сотрудничестве в Республике Крым, об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с нормативными правовыми актами об установлении границ муниципальных образований [3] и об административном территориальном устройстве [5] на территории Республики Крым осуществлено преобразование городов республиканского значения в городские округа, семь из которых образованы посредством укрупнения территорий ранее существовавших 39 административно-территориальных единиц (городов, сел и поселков).

Таким образом, можно отметить уменьшение общего числа муниципальных образований по сравнению с периодом действия украинского законодательства на территории Крымского полуострова с 305 до 250 единиц.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [19] реформированию подверглась и организационная система местного самоуправления.

На примере столицы Республики Крым города Симферополя можно отметить следующие изменения. До принятия Республики Крым в состав Российской Федерации организационная система местного самоуправления Симферополя соответствовала такому муниципальному образованию, как городской округ с внутригородским делением. Однако после вхождения в состав Российской Федерации данный вид муниципального образования не был предусмотрен региональным законодательством.

Следует учитывать, что установление такого муниципального образования влечет за собой необходимость формирования бюджетов внутригородских районов. В свою очередь, Республика Крым на сегодняшний день является дотационным регионом и не в состоянии обеспечивать себя самостоятельно в полном объеме, в связи с чем с целью обеспечения согласованности решений вопросов местного значения, а также концентрации финансовых, материальных и трудовых ресурсов для их эффективного использования в настоящее время применение данного вида муниципального образования нецелесообразно.

В то же время на территории современной России данный вид муниципальных образований является нераспространенным. На сегодняшний день внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования применяется только в трех городских округах из 520 (Челябинск, Самара, Махачкала).

В соответствии с Законом Республики Крым от 5 июня 2014 года № 16-ЗРК «О структуре и наименовании органов местного самоуправления

в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым» [4] органы местного самоуправления на территории Республики Крым приобрели новый статус. Согласно данному закону главой местной администрации в городских округах и муниципальных районах является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Ранее такая альтернатива не предусматривалась. Сельский, поселковый, городской голова являлся главным должностным лицом территориальной громады, соответственно села, поселка, города [10, ст. 12].

Принятие региональных законов урегулировало вопрос порядка прохождения муниципальной службы на территории Республики Крым [7], которыми также установлен реестр должностей муниципальных служащих [9]. В то же время проведена оптимизация аппарата управления в Крыму. Согласно данным Министерства финансов Республики Крым, численность муниципальных служащих в органах местного самоуправления Республики Крым на 01.03.2014 составила 7629,5 человека, а на 01.10.2016 — 6283 человека. При этом одной из проблем на территории полуострова является дефицит квалифицированных кадров и, как указал Председатель Государственного Совета Республики Крым В. А. Константинов, «в этой связи нам нужно ставить вопрос обучения и подготовки кадрового резерва» [12]. Данная проблема требует принятия и специальных, дополнительных мер по укреплению кадрового потенциала местного самоуправления Крыма со стороны федеральных органов власти, а также органов власти субъекта.

Вместе с тем на территории полуострова действует Ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Крым», целью которой является не только становление, развитие и укрепление местного самоуправления, но и участие в создании системы подготовки кадров муниципальной службы.

Несмотря на более чем 10-летний опыт реформирования местного самоуправления в России с момента принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проблемы развития местного самоуправления как института демократии все еще не решены в полном объеме. При этом местная власть, на что обратил внимание Президент России В. В. Путин, «должна быть устроена так... чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой» [16]. В Республике Крым остаются законодательно неурегулированными вопросы бюджетного характера, также в региональном законодательстве об административных правонарушениях существуют пробелы: а) отсутствует ответственность за правонарушения, ухудшающие надлежащее благоустройство территорий муниципальных образований; б) от-

сутствуют лица, уполномоченные составлять административные протоколы; в) иные пробелы в административно-правовом регулировании бюджетного регулирования.

На территории Республике Крым удалось не просто принять в кратчайшие сроки базовые правовые акты, которые регулируют организацию местного самоуправления в регионе, но также обеспечить оптимизацию системы муниципальных образований, перестроить организационную основу работы органов местного самоуправления и оптимизировать аппарат муниципального управления.

Article deals with the study of legal regulation and formation of local self-government in the territory of the Republic of Crimea since its entry into the Russian Federation. In particular, a comparative analysis of the legislation of Ukraine and the Russian Federation is carried out to identify changes in the territorial bases and legal forms of the local self-government on the peninsula territory.

Keywords: Republic of Crimea, referendum, integration process, local self-government, territorial bases, system of local self-government, municipal development.

Список литературы

1. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18.03.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 14. — Ст. 1570.

2. Европейская хартия местного самоуправления. — Страсбург, 1985 // Бюллетень международных договоров. — 1998. — № 6.

3. Закон Республики Крым от 05.06.2014 № 15-ЗРК «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым» // Крымские известия. — 2014. — № 118–119. — (5529–5530).

4. Закон Республики Крым от 05.06.2014 № 16-ЗРК «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым» // Крымские известия. — 2014. — № 118–119. — (5529–5530).

5. Закон Республики Крым от 06.06.2014 № 18-ЗРК «Об административно-территориальном устройстве Республики Крым» // Крымские известия. — 2014. — № 118–119. — (5529–5530).

6. Закон Республики Крым от 21.08.2014 № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» // Крымские известия. — 2014. — № 172. — (5583).

7. Закон Республики Крым от 16.09.2014 № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым» // Крымские известия. — 2014. — № 188. — (5599).

8. Закон Республики Крым от 16.09.2014 № 77-ЗРК «О Реестре муниципальных должностей в Республике Крым» // Крымские известия. — 2014. — № 188.

9. Закон Республики Крым от 16.09.2014 № 78-ЗРК «О Реестре должностей муниципальной службы в Республике Крым» // Крымские известия. — 2014. — № 188. — (5599).

10. Закон Украины от 21.05.1997 № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине» // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

11. Занко Т. А. Новые субъекты Российской Федерации: изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти: (выступление) / Т. А. Занко // Право и управление. XXI век. — 2014. — № 2. — С. 108–109.

12. «Кадровые дырки» зияют в системе местного самоуправления крымских районов / Константинов // Информационное агентство «Крыминформ». — 11 ноября 2016 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.c-inform.info/news/id/45574> (дата обращения: 01.04.2017).

13. Конституция Республики Крым: от 11.04.2014 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: локальный (дата обращения: 06.03.2017).
14. Конституция Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
15. Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 19.05.1999 № 514-2/99 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Автономной Республики Крым» // СНПААРК. — 1999. — № 5. — Ст. 465.
16. Послание Президента Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента Российской Федерации. — 12 декабря 2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 01.04.2017).
17. Проведение общекрымского референдума // Официальный сайт Государственного Совета Республики Крым. — 16 марта 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://crimea.gov.ru/news/06_03_2014_111 (дата обращения: 01.03.2017).
18. Распоряжение Кабинета Министров Украины от 01.04.2014 № 333-р «Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» // Офіційний вісник України. — 2014. — № 30. — Ст. 831.
19. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 28.12.2016 № 501-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

Сведения об авторах

Быков Егор Павлович — аспирант ОАНО ВО «Московский психолого-социальный университет». E-mail: sektorator@mail.ru

Гаврилов Даниил Борисович — кандидат юридических наук, исполняющий обязанности прокурора города Дмитрова Московской области. E-mail: progavrilov@yandex.ru

Гаевская Анна Владимировна — аспирант ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». E-mail: anna.v.gaevskaya@gmail.com

Землин Александр Игоревич — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)», профессор Военного университета Министерства обороны Российской Федерации. E-mail: Zemlin.Aldr@yandex.ru

Землина Ольга Михайловна — кандидат юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования, доцент кафедры финансового менеджмента и финансового права ГАОУ ВПО «Московский городской университет управления Правительства Москвы». E-mail: Zemlina.O@yandex.ru

Иванов Анатолий Васильевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры менеджмента и права ФГБОУ ВО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия». E-mail: ivanov_an_v@mail.ru

Костенников Михаил Валерьевич — доктор юридических наук, профессор, профессор ФГКУ ДПО «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации». E-mail: m-2263768@yandex.ru

Максимов Сергей Николаевич — доктор юридических наук, профессор, декан Юридического факультета ОАНО ВО «Московский психолого-социальный университет». E-mail: prichal77@yandex.ru

Марина Марина Петровна — инспектор отдельного батальона ДПС ГИБДД УМВД России по Брянской области, старший лейтенант полиции, адъютант ФГКУ ДПО «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации». E-mail: marina-ledi90@yandex.ru

Михайлов Виктор Александрович — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, почетный профессор Академии МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Алиева Э., действительный член Академии педагогических и социальных наук, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин юридического факультета Российской таможенной академии, профессор кафедры уголовного права, процесса и криминалистики юридического факультета Московского психолого-социального университета, главный редактор и председатель редакционного совета журнала «Публичное и частное право». E-mail: mu1103@yandex.ru

Мусаев Мурад Алаудинович — доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой адвокатуры Государственной классической академии имени Майонида, заместитель председателя редакционного совета журнала «Публичное и частное право», управляющий партнер адвокатского бюро «Мусаев и партнеры» Адвокатской палаты города Москвы. E-mail: allmg@mail.ru

Ольков Сергей Геннадьевич — доктор юридических наук, профессор, член редакционного совета журнала «Публичное и частное право», профессор кафедры уголовного процесса. E-mail: olkovs@mail.ru

Охотский Евгений Васильевич — доктор социологических наук, кандидат исторических наук, профессор, советник дипломатической службы Российской Федерации второго класса, профессор кафедры государственного управления и права факультета управления и политики ФГБОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации». E-mail: s.ohotskii@mail.ru

Сынков Николай Викторович — преподаватель ФГБОУ ВО «Военный университет Министерства обороны Российской Федерации» E-mail: namuka.75@inbox.ru

Authors

Bykov, Egor Pavlovich – Post-graduate at Moscow Psychological and Social University. E-mail: sektorator@mail.ru

Gaevskaya, Anna Vladimirovna – Post-graduate at the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. E-mail: anna.v.gaevskaya@gmail.com

Gavrilov, Daniil Borisovich – Ph. D. (Law), acting Public Prosecutor of the city of Dmitrov, Moscow Region. E-mail: procgavrilov@yandex.ru

Ivanov, Anatoly Vasilyevich – Ph. D. (Law), Associate Professor at the Department for Management and Law, Izhevsk State Agricultural Academy. E-mail: ivanov_an_v@mail.ru

Kostennikov, Mikhail Valeryevich – Dr. Sci. (Law), Professor, Professor at All-Russian Institute for Professional Development of Personnel, Ministry of Interior of the Russian Federation. E-mail: m-2263768@yandex.ru

Marina, Marina Petrovna – Inspector at the separate battalion of Traffic Police, Bryansk Region, Traffic Police Regional Department, Ministry of Interior of Russia, Police Senior Lieutenant, Military Post-graduate at All-Russian Institute for Professional Development of Personnel, Ministry of Interior of the Russian Federation. E-mail: marina-ledi90@yandex.ru

Maximov, Sergey Nikolaevich – Dr. Sci. (Law), Professor, Dean of Law Department, Moscow Psychological and Social University. E-mail: prichal77@yandex.ru

Mikhaylov, Victor Alexandrovich – Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Scientific Representative of the Russian Federation, Honorable Professor at General E. Aliyev Academy, Ministry of Interior of the Kyrgyz Republic, Full Member of the Academy of Pedagogical and Social Sciences, Professor at the Department of Criminal Law Disciplines, Law Department of the Russian Customs Academy, Professor at the Department for Criminal Law, Process and Criminalistics, Law Department, Moscow Psychological and Social University, Editor-in-chief and the Chairman of the Editorial Board of *Public and private law* journal. E-mail: mu1103@yandex.ru

Musaev, Murad Alaudinovich – Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Advocacy Department, Maimonid State Classical Academy, Vice-Chairman at the Editorial Board of *Public and private law* journal, Managing Partner

of Musaev and Partners lawyer bureau, Chamber of Advocates of the city of Moscow. E-mail: allmg@mail.ru

Okhotsky, Eugeny Vasilyevich – Dr. Sci. (Sociology), Ph. D. (History), Professor, Counsel of Diplomatic service of the Russian Federation, Professor at the Department for Public Administration and Law, Faculty for Management and Policy, Moscow State Institute of International Relations (University), Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. E-mail: c.ohotskii@mail.ru

Ol'kov, Sergey Gennadyevich – Dr. Sci. (Law), Professor, Member at the Editorial Board of *Public and private law* journal, Professor at the Department of Criminal Procedure. E-mail: olkovs@mail.ru

Synkov, Nikolay Victorovich – Lecturer at the Military University, Ministry of Defense of the Russian Federation. E-mail: mamuka.75@inbox.ru

Zemlin, Alexander Igorevich – Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Scientific Representative of the Russian Federation, Head of the Department, Russian University of Transport, Professor at the Military University, Ministry of Defense of the Russian Federation. E-mail: Zemlin.Aldr@yandex.ru

Zemlina, Olga Mikhaylovna – Ph. D. (Law), Associate Professor, Honored Higher Education Representative, Associate Professor at the Department for Financial Management and Financial Law, Moscow City University of Management under the Government of Moscow. E-mail: Zemlina.O@yandex.ru

Правила оформления статей

1. Статьи принимаются в распечатанном виде, объемом до одного печатного листа (шрифт 14; интервал 1,5; Times New Roman), необходимо также приложить электронный вариант статьи.

2. Библиографический перечень приводится в конце статьи в алфавитном порядке (в тексте, в ссылках на источники, в квадратных скобках приводится порядковый номер источника и страница цитирования).

3. В начале статьи должны быть приведены аннотация и ключевые слова на русском и английском языках.

4. В конце статьи должны быть приведены подписи авторов и сведения об авторах: фамилия, имя, отчество (полностью), ученая степень и звание, место работы и должность, адрес, телефон, электронный адрес. Сведения должны быть приведены на русском и английском языках.

5. К статье должна быть приложена рецензия специалиста, известного своими трудами в этой области.

Ответственность за достоверность информации, содержащейся в публикуемых материалах, несут авторы.

Редколлегия подвергает рукописи экспертной оценке.

Если оформление статьи не соответствует настоящим правилам, статья может быть возвращена автору на доработку.

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

В случае отказа в публикации статьи редакция направляет автору мотивированный отказ.

Редколлегия рукописи не возвращает.



Издательство Московского психолого-социального университета

Московский психолого-социальный университет издает и распространяет по подписке журналы, которые входят в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК для публикации основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук. С содержанием журналов вы можете ознакомиться на сайте <http://www.mpsu.ru/pubhouse>

Оформить подписку можно через общероссийский каталог «Роспечать», объединенный каталог «Пресса России», а также через каталог «Газеты и журналы», выпускаемый группой компаний «Урал-Пресс» (<http://www.ural-press.ru/catalog/rules>).

«Актуальные проблемы психологического знания: теоретические и практические проблемы психологии». Главный редактор — Лидия Бернгардовна Шнейдер, доктор психологических наук, профессор. Подписные индексы: «Роспечать» — 36648, «Пресса России» — 91835.

«Известия Российской академии образования». Главный редактор — Михаил Абрамович Лукацкий, доктор педагогических наук, профессор, член-корреспондент РАО, заведующий лабораторией теоретической педагогики и философии образования ФГБНУ «Институт стратегии и развития образования РАО». Подписные индексы: «Роспечать» — 71933, «Пресса России» — 91836.

«Мир образования — образование в мире»: научно-методический журнал. Главный редактор — Игорь Алексеевич Алехин, доктор педагогических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии образования, академик АПСН. Подписные индексы: «Роспечать» — 80531, «Пресса России» — 91837.

«Мир психологии»: научно-методический журнал. Главный редактор — Эди Викторовна Сайко, доктор исторических наук, профессор, член-корреспондент РАО. Подписные индексы: «Роспечать» — 47110, «Пресса России» — 91838.

«Новое в психолого-педагогических исследованиях: теоретические и практические проблемы психологии и педагогики». Главный редактор — Любовь Алексеевна Григорович, доктор психологических наук, профессор. Подписные индексы: «Роспечать» — 36640, «Пресса России» — 91840.

«Публичное и частное право». Главный редактор — Виктор Александрович Михайлов, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, академик АПСН. Подписные индексы: «Роспечать» — 37027, «Пресса России» — 91841.

Справки о наличии книг, отправке заказов,
о приеме заказов и заключении договоров на поставку литературы
по тел.: (495) 796-92-62, доб. 1301, или (495) 234-43-15,
а также по электронной почте publish@mpsru.ru

**Библиотеки образовательных учреждений комплектуются
на льготных условиях.**

**Адвокатское бюро «Мусаев и партнеры»,
созданное в 2010 году, объединяет 17 адвокатов.**

**Наше дело — оказание юридической помощи
в любой области права**

- Медиация и урегулирование конфликтов
- Представительство в гражданских и арбитражных тяжбах на территории России и за ее пределами
- Защита и представительство в уголовном процессе и в делах об административных правонарушениях
- Правовое обеспечение и защита бизнеса
- Корпоративное, налоговое и таможенное консультирование
- Охрана интеллектуальной собственности

121069, Москва,
ул. Большая Никитская, д. 50а/5, стр. 1
Тел.: +7 (495) 690-19-55
Факс: +7 (495) 690-19-65
E-mail: info@musaev.com

**Подписной индекс
в общероссийском каталоге
«Роспечать»: 37027**

Адрес редакции:
115191, Москва, 4-й Рощинский пр-д, 9а.
Тел.: (495) 796-92-62, доб. 1301
E-mail: publish@mpsu.ru

**Публичное и частное право
2017, выпуск III (XXXV)**

Подписано в печать 22.03.17. Формат 70x100/16.
Усл. печ. л. 19,35. Тираж 1 000 экз. Заказ № .

Отпечатано с готовых файлов заказчика
в ФГУП Издательство «Известия» УД П РФ
127254, г. Москва, ул. Добролюбова, д. 6
Тел.: (495) 650-38-80