

## **ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**

**АБЕСАЛАШВИЛИ М.З.** ДОГОВОР ФИНАНСОВОЙ АРЕНДЫ  
В СОВРЕМЕННОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

**3-7**

**БАБОШКИН П.И.** ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ  
РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО  
ПОРЯДОК ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ,  
СВЯЗАННЫХ С ВОССТАНОВЛЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН,  
НАРУШЕННЫХ РЕШЕНИЯМИ, ДЕЙСТВИЯМИ (БЕЗДЕЙСТВИЯМИ)  
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ, ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

**7-15**

**ГАШЕВА И.А.** ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОТАРИАТА В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**15-17**

**АНДРЮХИНА Э.П., БЫСТРОВА О.А.** МЕЖДУНАРОДНЫЕ  
АКТЫ И ОТЕЧЕСТВЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
В ОБЛАСТИ КОНЦЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**18-28**

## **УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА**

**МОРОЗОВ А.Ю.** ОТСРОЧКА ОТБЫВАНИЯ НАКАЗАНИЯ В  
РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРАВЕ

**29-34**

**ШАХКЕЛДОВ Ф.Г.** ИССЛЕДОВАНИЕ ЗАЩИТНИКОМ  
ВИНОВНОСТИ И СУБЪЕКТИВНОЙ СТОРОНЫ ПРЕСТУПЛЕНИЯ  
В СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ

**35-40**

**МИХАЙЛОВ Э.М.** ПРОБЛЕМЫ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПРОКУРАТУРЫ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ И ЭКСТРЕМИЗМУ

**40-45**

**МАМОНТОВ Д.Ю.** ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ  
В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

**45-49**

**НЕФЕДОВСКИЙ Г.В.** К ВОПРОСУ О ПРИЧИНАХ ПОБЕГОВ  
ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

**50-55**

## **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

**ВОРОНОВ А.М.** СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ

**56-72**

**ВАРГУЗОВА А.А.** ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ  
РАЗРАБОТКИ МЕТОДОЛОГИИ МОНИТОРИНГА  
УРОВНЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**72-78**

**ДУШАКОВА Л.А.** НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ  
КОНСТРУКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

**78-83**

**НОВОСЕЛОВ М.Е.** АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ  
ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ  
СИСТЕМЫ

**84-**

**ХАЗАНОВ С.Д.** К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ  
МЕХАНИЗМОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ  
В РОС-СИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**92-102**

**СОЛОВЬЕВА О.М.** О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИ  
СОСТАВЛЕНИИ ПРОТОКОЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ  
ПРАВОНАРУШЕНИИ И ПРИМЕНЕНИИ НОРМ О ВОЗБУЖДЕНИИ  
ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

**102-111**

## **СЕМЕЙНОЕ ПРАВО**

**ШАХКЕЛДОВ Ф.Г.** ОСОБЕННОСТИ ТРЕБОВАНИЙ ДЛЯ  
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ВСТУПАЮЩИХ В БРАК  
НА ТЕРРИТОРИИ РФ

**112-116**

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 347.453

### АБЕСАЛАШВИЛИ М.З. ДОГОВОР ФИНАНСОВОЙ АРЕНДЫ В СОВРЕМЕННОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

*Ключевые слова:* финансовая аренда, лизинг, лизинговые компании, лизинговый платеж, потребительский лизинг

В статье рассмотрена специфика правового регулирования в России рынка лизинга. Анализ существующей договорной и судебной практики показал, что правовое оформление лизинговой деятельности часто содержит множество ошибок, приводящих к неправильной квалификации договора, признанию его незаключенным, лишению льгот и преимуществ, предоставляемых по лизингу, а также другим негативным последствиям для его участников.

### ABESALASCHVILI, M.Z. FINANCE LEASES MODERN CIVIL LAW

*Keywords:* finance lease, leasing, leasing companies, leasing payment, consumer leasing

The article deals with the specifics of legal regulation in the Russian leasing market. Analysis of the existing contract and judicial practice has shown that the legal registration of the leasing activity often contains a lot of mistakes that lead to improper qualification of the contract, recognizing it not concluded, deprivation of privileges and benefits provided under the lease, as well as other negative consequences for its participants

В условиях финансово-экономического кризиса задача по развитию лизинга в России становится особенно актуальной. В настоящее время большинство предприятий реального сектора экономики испытывают острую нехватку оборотных средств. Вместе с тем, для сохранения их конкурентоспособности необходимо проводить модернизацию и технологическое обновление производственных мощностей [1].

В выполнении этой чрезвычайно важной задачи лизинг может и должен играть ключевую роль. Этот финансовый механизм является хорошей альтернативой традиционному банковскому кредитованию, которое для многих предприятий остается недоступным. Особое значение лизинг имеет для развития предприятий малого и среднего предпринимательства, которые

традиционно испытывает наибольшие сложности с получением кредитов в банках.

Кризисные явления в экономике привели к резкому сокращению рынка лизинга в России. Большинство лизинговых компаний столкнулось с острой нехваткой денежных средств, необходимых для финансирования сделок. Банки, которые являются основным источником финансирования для лизингодателей, резко подняли процентные ставки, а в ряде случаев полностью отказались от предоставления кредитов. Объемы собственных средств лизинговых компаний оказались недостаточными для ведения активной деятельности. С развитием кризиса лизингополучателям становилось все труднее платить лизинговые платежи, что привело к возникновению серьезных просрочек и задолженностей перед лизингодателями.

Многозначность понятия лизинга, сложность отношений, складывающихся вокруг финансовой аренды, споры ученых о правовой природе лизинга, его месте в системе гражданско-правовых обязательств, пробелы и противоречия нормативных актов по лизингу порождают затруднения его субъектов в использовании данного механизма. Анализ существующей договорной и судебной практики показывает, что правовое оформление лизинговой деятельности часто содержит множество ошибок, приводящих к неправильной квалификации договора, признанию его незаключенным, лишению льгот и преимуществ, предоставляемых по лизингу, а также другим негативным последствиям для его участников. Кроме того, сторонами договора лизинга не в полной мере используются диспозитивные нормы лизингового законодательства с целью максимального обеспечения своих интересов.

На сегодняшний день договор финансовой аренды (лизинга) регулируется Конвенцией УНИДРУА, нормами ГК РФ о договорах лизинга, Законом о финансовой аренде (лизинге) и подзаконными актами - указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и т. д. Конвенция имеет приоритет по сравнению с нормами гражданского права РФ, нормы ГК превалируют над Законом о финансовой аренде (лизинге), а подзаконные акты не должны противоречить названным Конвенции, Кодексу и Закону.

Выявлено, что действующее законодательство даже после внесения последних изменений неверно отражает сущность лизинговых отношений, не учитывает реальный характер отношений его субъектов, что вызывает множество споров теоретиков и проблемы на практике. Однозначность и определенность в понимании правовой природы договора лизинга необходимы для выявления сущности отношений его субъектов.

Не пытаюсь оценить перспективность и обоснованность всех тех экономических целей, которые обусловили внесение изменений в Гражданский кодекс РФ и Закон о лизинге и которые неоднократно были и до сих пор остаются предметом обсуждения, как для научной общественности, так и для практиков.

Положительный результат дало устранение противоречий между ст. 665 ГК РФ, устанавливавшей до 31.12.2010 обязанность лизингополучателя использовать объект лизинга в предпринимательских целях, и п. 2. ст. 3 Закона о лизинге, включающим в число возможных объектов лизинга продукцию военного назначения.

Предприниматели получают возможность использовать объект лизинга не только в предпринимательской деятельности, но и для организации такой деятельности, а некоммерческие юридические лица (а также иные лица) - в деятельности, не связанной с извлечением прибыли, а общественно полезной. Тем самым достигается единообразие правового регулирования для определенного круга общественных отношений, идентичных в своих основных чертах, но различающихся по критерию организационно-правовой формы субъектов, которые занимаются, по сути, одной и той же деятельностью, либо по критерию направленности такой деятельности на систематическое получение прибыли.

Юридически уравниваются возможности лиц, заключающих договоры внутреннего лизинга и международного лизинга, по использованию объекта лизинга, а для некоторых субъектов - и права вступить в договорные отношения, касающиеся этого объекта [2]. По крайней мере, возможности первых отныне не являются менее благоприятными, чем возможности вторых (на самом же деле о юридическом равенстве возможностей допустимо говорить лишь условно, т.к. теперь некоторый «перевес» формально имеется на другой стороне).

Однако в данном законодательстве существуют проблемы, а именно:

- внесенные в Гражданский кодекс РФ и Закон о лизинге изменения неизбежно повлекут за собой распространение норм о договоре лизинга не только на бюджетные учреждения, но и на довольно широкий круг субъектов, поскольку с 01.01.2011 допускаются любые не противоречащие закону цели использования объекта лизинга.

- внесение в ГК РФ и Закон о лизинге некоторых специальных положений, рассчитанных на те случаи, когда лизингополучателем является бюджетное учреждение, не восполняют полного исключения из статей 665, 666 ГК РФ и из пункта 1 статьи 3 Закона о лизинге указаний на предпринимательские цели и предпринимательскую деятельность. Конечно, допустимо предположить, что внесение изменений в нынешнем виде явилось следствием редакционной ошибки, однако независимо от того, была ли цель включить в круг возможных лизингополучателей не только бюджетные учреждения (или же, что более вероятно, этой цели не было), фактически внесением изменений был достигнут именно такой результат.

В связи с этим возникает закономерный вопрос о возможности распространить законодательство, посвященное лизингу, на отношения, связанные с личным, семейным или домашним использованием объекта лизинга гражданином-потребителем, - вопрос, способный вызвать немало споров на практике.

Ведь прямых формальных препятствий для такой возможности теперь нет. Между тем сама она представляется нам весьма спорной.

Во-первых, к отношениям с участием граждан-потребителей неприменимы некоторые нормы Закона о лизинге либо их применение возможно лишь при определенных условиях.

Во-вторых, общая целевая направленность Закона о лизинге на развитие инвестирования в средства производства не предполагает использование объекта лизинга в личных, семейных или домашних целях.

В-третьих, реализация потенциальной возможности распространения на лизинговые отношения с участием граждан-потребителей законодательства о защите прав потребителей, как представляется, приведет к тому, что предполагаемое регулирование таких отношений будет «слишком специальным», очевидно не соответствующим сущности лизинговых отношений.

Сравнение же так называемого договора потребительского лизинга, действующего в некоторых странах, с договором лизинга, урегулированным российским законодательством, как правило, показывает, что между названными договорами нельзя поставить знак равенства. Первый гораздо в большей степени схож с предусмотренным Гражданским кодексом РФ договором аренды и, в частности, с договором проката, нежели с договором лизинга как таковым.

В целом основные начала правового регулирования отношений с участием граждан-потребителей, с одной стороны, и правового регулирования лизинговых отношений, с другой стороны, столь различны по своей природе, что совместное применение соответствующих норм изначально является конфликтным, требующим многочисленных условий и оговорок.

На современном этапе оптимальным способом расширения круга возможных целей для использования объектов лизинга была бы рецепция традиционного для международного частного права подхода, закрепленного в том числе в Конвенции УНИДРУА, т.е. определение этого круга через исключение из него личных, семейных, домашних целей. Это позволило бы, с одной стороны, в полной мере решить обозначенные нами задачи и, с другой стороны, недвусмысленно вывести из сферы применения законодательства о лизинге отношения с участием граждан-потребителей.

### **Литература и источники**

1. Ермоленко В.В., Эртель А.Г. Ядро капиталов пространственной системы// Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. №3. С.249.
2. Абесалашвили М.З., Эртель А.Г. Внутрикорпоративный договор и его отличие от гражданско-правового договора // Современная научная мысль. 2012. №1. С.68-74.

---

**Абесалашвили М.З.** – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского и трудового права юридического факультета Адыгейского государственного университета (abesalashvili@mail.ru)  
**Abesalashvili, M.Z.** - PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Civil and Labor Law at Adyghe State University (abesalashvili@mail.ru)

---

УДК 343.211.4

**БАБОШКИН П.И.**  
**ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО  
ПОРЯДОК ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ,  
СВЯЗАННЫХ С ВОССТАНОВЛЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД  
ГРАЖДАН, НАРУШЕННЫХ РЕШЕНИЯМИ, ДЕЙСТВИЯМИ  
(БЕЗДЕЙСТВИЯМИ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ, МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,  
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ**

*Ключевые слова:* гражданские права, правовое государство, судебная защита, Европейский Суд по правам человека

В статье рассмотрены правовые основы и приоритеты деятельности Европейского Суда в сфере защиты прав человека. Автор показывает специфику толкования судом положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ставит вопрос о целесообразности корректировки условий и порядка исполнения судебных актов, связанных с обращением взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

**BABOSCHKIN, P.I.**  
**TRENDS AND ISSUES OF LEGISLATION GOVERNING THE  
PROCEDURE FOR EXECUTION OF JUDGMENTS, RESTORING THE  
RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS, VIOLATION OF THE  
DECISIONS, ACTIONS (IN ACTION) OF STATE AUTHORITIES, LOCAL  
GOVERNMENT, OFFICERS**

*Keywords:* civil rights, rule of law, judicial protection, the European Court of Human Rights

The article deals with the legal framework and priorities of the European Court of Justice in the field of human rights protection. The author shows the specifics of the court interpretation of the provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, raises the question of the feasibility of adjusting

the conditions and procedures for the execution of judicial decisions relating to the foreclosure of the means of the budget system of the Russian Federation.

Статья 46 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод.

В разделе I Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) и в Протоколах к ней определены права и свободы, обязанность обеспечения которых каждому, находящемуся под их юрисдикцией, приняли на себя Высокие Договаривающиеся Стороны.

Статьей 6 Конвенции предусмотрено, что каждый, в случае спора о его гражданских правах и обязанностях, или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней ратифицированы Федеральным законом от 30 марта 1998 года №54-ФЗ, в статье 1 которого оговорено: «Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации» [1].

Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд), начавший свою деятельность в 1959 году, является международным судебным органом, юрисдикция которого распространяется на все государства - члены Совета Европы, ратифицировавшие Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, и включает все вопросы, относящиеся к толкованию и применению Конвенции, включая межгосударственные дела и жалобы отдельных лиц. Использование Европейским Судом по правам человека «пилотных» постановлений не только обеспечивает неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции ее государством-участником в конкретном деле, инициированном физическим лицом, группой лиц или неправительственной организацией, но и предполагает развитие и совершенствование национального законодательства в направлении панъевропейской системы защиты прав человека, разрабатываемой Советом Европы с 1953 года.

Как подчеркнул судья Европейского Суда по правам человека от Российской Федерации А.И. Ковлер: «исходя из мичуринского принципа «не ждать милостей от природы», Европейский Суд начал с июня 2009 г. проводить отбор дел для приоритетного рассмотрения, чтобы эти дела не были раздавлены массой «клоновых» жалоб и заведомо неприемлемых жалоб; кроме того, поощряемый Комитетом Министров Совета Европы, он

продолжил практику применения «пилотных» постановлений по системным нарушениям Конвенции в государствах-участниках» [2].

Выступая на региональной конференции, организованной Генеральным директоратом по правам человека и юридическим вопросам Совета Европы и Верховным Судом Сербии в рамках председательства Сербии в Комитете министров Совета Европы, председатель Европейского Суда господин Жан-Поль Коста исключительно емко и содержательно назвал Европейский Суд «краеугольным камнем правовой системы Европы». Говоря о важности техники «пилотных» постановлений Европейского Суда, господин Жан-Поль Коста высказал мнение о том, что эта техника способствует укреплению авторитета постановлений Суда. При констатации факта системного нарушения, Суд может, вместо вынесения решения по каждому индивидуальному делу, вынести «пилотное» постановление и предписать государству-ответчику возместить ущерб всем потенциальным заявителям путем принятия мер общего характера [3].

Непрекращающийся поток коммуницированных властям Российской Федерации жалоб в Европейский Суд по правам человека в связи с длительным исполнением (неисполнением) решений российских судов обусловил вынесение «пилотного» постановления «Бурдов против России №22, где Европейский Суд указал, что в настоящем деле целесообразно применение процедуры пилотного постановления с учетом возобновляющегося и постоянного характера основных проблем, большого числа затронутых ими лиц и срочной необходимости в безотлагательном и адекватном возмещении на национальном уровне.

Проблемы, которые вынудили Европейский Суд установить нарушения статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола №1 к Конвенции, требуют введения всесторонних и комплексных мер, возможно, имеющих законодательный и административный характер, с участием различных органов власти на федеральном и местном уровнях. Контроль за проведением необходимых реформ относится к компетенции Комитета министров, имеющего для этого полномочия и средства. Что касается нарушения статьи 13, выводы Европейского Суда недвусмысленно ориентируют на создание эффективного внутреннего механизма правовой защиты или комбинации средств, которые обеспечили бы адекватное и достаточное возмещение большому числу людей, затронутых данными нарушениями. Поэтому Европейский Суд потребовал от государства-ответчика введения средства, которое обеспечило бы действительно эффективное возмещение в связи с нарушениями Конвенции, вызванными длительным уклонением государственных органов от исполнения судебных решений, вынесенных против государства или его органов. Такое средство должно соответствовать принципам Конвенции, как установлено настоящим Постановлением, и быть доступным в течение шести месяцев с даты вступления постановления в силу [4].

Озабоченность Европейского Суда не случайна. Обращение гражданина в межгосударственный орган по защите прав и свобод человека предполагает, что все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты исчерпаны. Между тем, из развернутого списка, который составлен ведущим советником Аппарата Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека - заместителем Министра юстиции Российской Федерации Лукьянченко М.С., следует, что количество коммуницированных жалоб, подпадающих под действие указанного постановления, по состоянию на 10 ноября 2010 года составило 1422.

Наряду с этим, обращает на себя внимание констатация Европейским Судом не только нарушения статьи 6 Конвенции в связи с длительностью судопроизводства, включая исполнение вступившего в законную силу судебного постановления, но и нарушения статьи 13 Конвенции ввиду отсутствия эффективного средства правовой защиты от указанного нарушения.

Еще до вынесения Европейским Судом упомянутого «пилотного» постановления на наличие в национальной системе законодательства таких пробелов, которыми обусловлены установленные в этом постановлении нарушения прав и свобод человека, обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации.

Так, по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать часть первую статьи 122 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» в части, возлагающей на Правительство Российской Федерации полномочие по регламентации исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, и пункты 3,5 и 6 Правил исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 года №666, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 19, 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (часть 3), 114 (пункт «е» части 1) и 115 (часть 1) [5].

В обоснование своих выводов Конституционный Суд Российской Федерации указал, что, в случаях причинения вреда гражданам и юридическим лицам незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, часть бюджетных средств, составляющих казну Российской Федерации (пункт 4 статьи 214 ГК Российской Федерации), подлежит - в силу статьи 53 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее статей 15, 16, 1069 и 1070 ГК Российской Федерации - обращению к взысканию в судебном порядке.

Правосудие, как важнейший элемент данного правопорядка, по самой своей сути является таковым, если обеспечивает справедливое разрешение дела и эффективное восстановление в правах.

Вступившие в законную силу акты федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации, согласно частям 1 и 2 статьи 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Эти требования корреспондируют статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, провозгласившей обязанность государства обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективные средства правовой защиты, а также пункту 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в его интерпретации Европейским Судом по правам человека.

Требование своевременного и эффективного исполнения судебных решений, вытекающее из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 15 (часть 2), 17 (часть 3), 18, 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 52, 53, 71 (пункт «в»), 72 (пункт «б» части 1) и 118 Конституции Российской Федерации, предопределяет обязанность государства обеспечить реализацию этого требования посредством установления в федеральном законе надлежащего организационно-правового механизма исполнения судебных решений.

Действуя в рамках конституционной дискреции и избирая тот или иной механизм исполнительного производства, федеральный законодатель во всяком случае должен исходить из необходимости обеспечения непротиворечивого регулирования отношений в этой сфере, создания для них стабильной правовой основы и не вправе ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения.

Как справедливо указывает Е.М. Переплеснина: «сами по себе решения Европейского Суда не могут устранить глубинные причины российских проблем нарушения прав и свобод, но они служат серьезным импульсом для исправления ситуации путём внесения изменений в

действующее законодательство о правосудии».

В соответствии же с практикой Европейского Суда, каждое государство-участник свободно в выборе такого способа организации своей правовой системы, который обеспечит осуществление прав и свобод, гарантированных в Конвенции и Протоколах к ней, в качестве ее составной части.

По сути, именно такой подход отражен в «пилотном» постановлении Европейского Суда по делу «Бурдов против Российской Федерации №2», во исполнение которого принят Федеральный закон от 30 апреля 2010 года №68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [6], а также внесен ряд изменений в отдельные Федеральные законы, в том числе кодифицированные [7].

В то же время система правовых норм, которыми регламентирован порядок исполнения вступивших в законную силу судебных постановлений, корректировке не подверглась. Как и до вступления в силу указанного Федерального закона, нормами Федерального закона «Об исполнительном производстве» предусматривается, что условия и порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации устанавливаются бюджетным законодательством Российской Федерации. А согласно частям 1 и 3 статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации производится на основании исполнительных документов. Нарушение установленного законодательством Российской Федерации срока предъявления исполнительного документа к исполнению является основанием для возврата взыскателю поступивших документов без их фактического исполнения.

В условиях четкой регламентации механизма исполнения таких судебных постановлений, формирование судебной практики российских судов по вопросам, связанным с применением Федерального закона №68-ФЗ, идет в том направлении, что в случаях, когда у полномочного органа, исполняющего судебный акт по обращению взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации, отсутствовали правовые основания и возможность для произведения таких исполнительных действий ввиду необращения взыскателя в установленном законом порядке в пределах срока, установленного Федеральным законом для приведения судебного постановления к исполнению, не имеется оснований и для присуждения в его пользу компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок [8].

Такая правовая позиция соответствует принципу правовой определенности, поскольку иное привело бы к ситуации, когда, с одной стороны, судебное постановление не только не исполнено, но и не будет

исполнено в дальнейшем ввиду наличия неустранимых препятствий, в то время как заинтересованное лицо имеет право в силу длящегося характера возникших правоотношений сторон в течение неограниченного времени (возможно, и не единожды) требовать компенсацию за нарушение права на исполнение данного судебного акта.

Суд при разрешении вопроса о возникновении у взыскателя, как одной из сторон в установленном судом правоотношении, права на предусмотренную Федеральным законом №68-ФЗ компенсацию за неисполнение судебного решения в разумный срок, согласно нормам ГПК РФ, осуществляет правосудие на основе состязательности и равноправия сторон, устанавливая при этом взаимность принятия необходимых мер для выполнения требований вступившего в законную силу судебного решения как должником, так и взыскателем [9].

В целом, такой подход к разрешению конкретного вопроса о возникновении у взыскателя права на компенсацию не противоречит и позиции Европейского Суда, который, в частности, в постановлении по делу Ясюниене против Литвы высказался о том, что в период, когда власти предприняли соответствующие меры, чтобы заявительница могла осуществить необходимые действия (в данном конкретном случае выбрать форму присужденной компенсации при отсутствии конкретизации по данному вопросу в самом судебном постановлении), неисполнение решения могло бы быть приписано самой заявительнице [10]. Между тем, в ряде постановлений Европейского Суда [11] отмечается, что нельзя требовать от лица, которое в результате судебного процесса обрело право на взыскание с государства причитающегося этому лицу долга, возбуждать еще и исполнительное производство для получения компенсации.

Характерно, что по делу Яворивская против Российской Федерации Европейский Суд установил факт невозможности исполнения судебного решения из-за того, что исполнительное производство по делу было окончательно прекращено, а стороны не выразили желания возобновлять его. При этом Европейский Суд постановил возместить заявительнице материальный ущерб в денежной сумме, равной той, которая присуждена в ее пользу судебным решением, оставшимся неисполненным, а также взыскал в ее пользу компенсацию морального вреда [12].

Здесь следует обратить внимание на то, что, в соответствии с практикой российских судов, отсутствие права на присуждение компенсации на основании Федерального закона №68-ФЗ не лишает заинтересованное лицо права обратиться в суд с иском о возмещении вреда в соответствии со статьями 1069, 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также с иском о компенсации морального вреда на основании статьи 151 ГК РФ [13].

В целом, изложенное выше позволяет прийти к выводу о том, что принятие самого Федерального закона №68-ФЗ и связанные с введением его в действие изменения в национальном законодательстве явились

необходимым и значительным шагом вперед на пути к совершенствованию средств правовой защиты в споре между гражданином и государством. Однако утверждать о том, что эти законодательные меры могут служить достаточной базой для полноценной и эффективной имплементации статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола №1 к ней не представляется возможным. Поэтому приведенные выше правовые позиции Европейского Суда, толкование указанных положений Конвенции, позволяют ставить вопрос о целесообразности корректировки условий и порядка исполнения судебных актов, связанных с обращением взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Проблемные вопросы надлежащего исполнения судебных постановлений, непосредственно не связанных с получением взыскателем денежных средств этих бюджетов, вовсе остались вне сферы действия Федерального закона №68-ФЗ.

Как упомянутые в настоящем докладе, так и иные препятствия к обеспечению права на эффективное средство правовой защиты, требуют дальнейшего изучения и осмысления в целях формирования правового подхода к их разрешению.

### **Литература и источники**

1. Федеральный закон от 30 марта 1998 года №54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №14. Ст. 2939-2940.
2. Ковлер А.И. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека в свете постановлений, принятых в 2010 году по жалобам против Российской Федерации. // Российское правосудие. 2011. №6. С. 16.
3. Коста Ж.-П. Значение прецедентного права Европейского Суда по правам человека // Роль верховных судов в имплементации Европейской Конвенции по правам человека на национальном уровне. Материалы региональной конференции. Страсбург: Совет Европы, 2008. С.17.
4. Постановление Европейского Суда по делу Бурдов против России (№2), 33509/04, 15.01.2009г.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 года №8-П // Российская газета. 2005. 25 июля.
6. Федеральный закон от 20 апреля 2010 года №68-ФЗ // Российская газета. 2010. 4 мая.
7. Федеральный закон от 30 апреля 2010 года №69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. 2010, 4 мая.
8. См. напр.: Кассационное определение Верховного Суда Российской

Федерации от 25.03.2011г. №14-Г11-19 и кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.05.2011г. №19-Г11-11.

9. См.: Турицын А.В. Право собственности на неостребованные земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // Современная научная мысль. 2012. №1. С.109-114.

10. Постановление Европейского Суда по делу Ясюниене против Литвы, 41510/98, 06.03.2003г.

11. См. напр.: Постановление Европейского Суда по делу Метаксас против Греции. 8415/02, 27.05.2004г.

12. Постановление Европейского Суда по делу Яворивская против Российской Федерации, 34687/02, 21.07.2005г.

13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 2010г. №30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок

---

**Бабошкин П.И.** - кандидат юридических наук, судья Северо-Кавказского окружного военного суда (i.boboschkin@mail.ru)

**Baboshkin PI** - PhD in Law, the judge of the North Caucasus Military District Court

---

УДК 347.961

**ГАШЕВА И.А.  
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОТАРИАТА В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** юридическая помощь, нотариат, государственное регулирование, медиация

В статье рассмотрен профессиональный потенциал нотариата. Показано, что в современной России, в связи с отсутствием надлежащего государственного регулирования деятельности нотариата, он использован крайне недостаточно. Автор предлагает возможные перспективные направления использования потенциала нотариата.

**GASHEVA, I.A.  
DEVELOPMENT PROSPECTS NOTARIES IN RUSSIAN FEDERATION**

**Keywords:** legal advice, notaries, government regulation, mediation

The article describes the professional capacity of notaries. It is shown that in modern Russia, due to the lack of proper government regulation of notaries, he used

extremely inadequate. The author proposes a possible future uses of the capacity of notaries.

На сегодняшний день высокий профессиональный потенциал нотариата несопоставим с его крайне ограниченным использованием. Сегодня нотариат практически выведен из участия в гражданских договорных отношениях и его знания применяются в лучшем случае для удостоверения доверенностей, а в основном при свидетельствовании подлинности подписей и верности копий документов [4]. По словам Евгения Клячина: «в России насаждается американская, англосаксонская правовая система, когда не нужен нотариально удостоверенный договор. Происходит постепенное и осознанное вытеснение нотариата с правового поля государства» [2].

Одной из причин не востребованности возможностей нотариата является низкий уровень правовой культуры, который часто проявляется в стремлении обойти закон в целях «экономии». Нередко такие действия оборачиваются еще большими убытками.

Другая причина - это отсутствие надлежащего государственного регулирования деятельности нотариата. В Основах законодательства РФ о нотариате не даны четкие понятия нотариата, нотариальной деятельности, не определены место и роль нотариата в сфере гражданско-правовых отношений, слабо отражена функция нотариата как правового инструмента в формировании новых экономических отношений, роль государственных органов в части осуществления контрольных функций в сфере нотариата [1].

На сегодняшний день стала явной проблема дальнейшего развития нотариата в нашей стране. Был предложен проект Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации», предусматривающий качественно новый и более высокий по уровню подход к правовому регулированию нотариата в России.

На основе анализа положений данного законопроекта можно выделить следующие возможные перспективы использования потенциала нотариата.

1. Введение на всей территории Российской Федерации небюджетной модели нотариата.

2. Возложение на нотариуса обязанности по комплексному оказанию юридической помощи (консультированию, сбору необходимых документов, передаче документов на регистрацию прав и юридических лиц, медиации, присутствию на заседаниях органов управления юридических лиц по вопросам избрания (назначения) органов управления, распоряжения имуществом, более широкому использованию депозитов нотариусов и т.д.).

3. Согласно принципам латинского нотариата, основная функция нотариуса - придание частным соглашениям аутентичного характера, особой доказательственной и исполнительной силы, защита публичного интереса. Данное положение должно найти свое закрепление в законодательстве, устанавливаемом, в свою очередь, доказательственную и исполнительную силу и публичное признание нотариально оформленных документов в виде

нормы об освобождении от доказывания в судебном процессе обстоятельств, содержащихся в нотариально удостоверенном документе. Данная мера позволит «разгрузить» суды, сэкономять время и материальные средства участников гражданских правоотношений.

4. Использование потенциала нотариата в примирительных производствах (медиация).

По мнению большинства авторов, медиация представляет собой самостоятельное разрешение конфликта его сторонами при поддержке нейтрального третьего лица, не обладающего полномочиями по разрешению спора. Это отличает медиатора не только от судьи (третейского или государственного суда), но и от посредника, который при разрешении спора представляет проект соглашения, которое, в свою очередь, стороны конфликта принимают либо отклоняют. Особенность деятельности медиатора в отличие от деятельности посредника состоит в оказании помощи при поиске сторонами решения, которое было бы ориентировано не столько на их требования, сколько на интересы, лежащие в основе их позиций. Медиаторы исходят из того, что предъявленное требование представляет собой лишь «переход из проекции интересов в проекцию права». На первый план выходит осознание своих интересов, позволяющее заключить взаимоприемлемое соглашение [3].

Представители разных профессий спорят о том, кто из них больше подходит к работе в качестве медиатора. По нашему мнению, это зависит от того, какое решение хотят принять сами стороны. Если участникам спора необходимо разъяснение правовых последствий возможного решения или даже указание на результат судебного разбирательства по этому вопросу, то участие медиатора с юридическими полномочиями является более целесообразным. Необходимо помнить о том, что между хозяйствующими субъектами рамки автономного урегулирования спора всегда задает именно правовая основа.

#### Литература и источники

1. Бабич М.Е. Перспективы развития нотариата в Российской Федерации // Нотариус. 2011. № 2. С.38-40.
2. Клячин Е.Н. Без права на нотариуса // URL: [http://www.notariat.ru/inter2005/press\\_388\\_12.aspx](http://www.notariat.ru/inter2005/press_388_12.aspx) (дата обращения: 15.10.2010).
3. Ригер Г., Мим К. Нотариус в качестве медиатора // Бюллетень нотариальной практики. 2005. № 6. С.43.
4. Сергеева К.А. Обеспечение доказательств в законодательстве о нотариате // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 3. С.26-31; № 4. С. 27-30.

---

**Гашева И.А.** - старший преподаватель кафедры гражданского и арбитражного процесса юридического факультета Адыгейского государственного университета (igasch@mail.ru).

**Gascheva, I.A.** - Senior lecturer in civil and arbitration process Faculty of Law Adyghe State University

---

**АНДРЮХИНА Э.П., БЫСТРОВА О.А.  
МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ И ОТЕЧЕСТВЕННОЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ КОНЦЕРТНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Ключевые слова:* правовое регулирование, культурные ценности, интеллектуальная собственность, концертная деятельность, рынок услуг

В статье рассмотрены правовые условия поддержки и развития сферы культуры, в целом, и концертной деятельности – в частности. Показано, что они определяются соответствующими международными документами и отечественным законодательством. Авторы доказывают назревшую необходимость модернизации отечественного законодательства, регулирующего сферу шоу-бизнеса, концертной деятельности.

**ANDRYUKHINA, E.P., BYSTROVA, O.A.  
INTERNATIONAL INSTRUMENTS AND DOMESTIC LAW  
IN CONCERT PERFORMANCE**

*Keywords:* legal regulation, cultural values, intellectual property, concert activity, services market

The article deals with the legal conditions for support and development of culture, as a whole, and live performances - in particular. It is shown that they are determined by the relevant international instruments and domestic law. The authors demonstrate the urgent need to modernize national legislation regulating showbiz live performances.

Правовые условия поддержки и развития сферы культуры и, как ее определенной части, концертной деятельности определяются соответствующими международными документами и отечественным законодательством.

К международным документам по вопросам культуры относятся:

- соответствующие позиции Устава ООН и ЮНЕСКО, Всеобщая декларация прав человека (ст. 22, 23, 24, 25, 27, 28). основополагающие права человека в сфере культуры закреплены в ст.15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966г. Названная статья определяет, что участвующие в этом Пакте государства признают право каждого человека на участие в культурной жизни. Часть 3 ст.15, кроме того, определяет, что участвующие в этом Пакте государства обязуются уважать свободу, безусловно, необходимую для научных исследований и творческой деятельности;

- конвенции ЮНЕСКО: Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (14.11.1970 г.); Конвенция по охране всемирного культурного и природного наследия (16.11.1972 г.) и др.;

- декларации ЮНЕСКО: Декларация международного культурного сотрудничества (01.11.1968г.); Декларация руководящих принципов по использованию вещания через спутники для свободного распространения информации, развития образования и расширения культурных обменов (15.11.1972 г.);

- рекомендации ЮНЕСКО: Рекомендации о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, и ввоза и передачи права собственности на культурные ценности (19.11.1964г.); Рекомендации об охране в национальном плане культурного и природного наследия (16.11.1972 г.), Рекомендации об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь (26.11.1976 г.); Рекомендации о международном обмене культурным и ценностями (26.11.1976 г.); Рекомендации об охране движимых культурных ценностей (28.11.1976 г.); Рекомендации о положении творческих работников (27.10.1980 г.);

- всемирная конвенция об авторском праве (06.09.1952 г.);

- конвенция об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизведения их фонограммы (29.10.1971 г.).

В этих документах культура понимается как определяющее условие реализации созидательного потенциала личности и общества, форма утверждения самобытности народа и основа духовного здоровья нации, гуманистический ориентир и критерий развития человека и цивилизации. Культура каждого народа, большого и малого, имеет право на сохранение своей уникальности и самобытности. Вся совокупность явлений и продуктов материальной и духовной культуры народа составляет органичное единство, нарушение которого ведет к утрате гармоничной целостности всей национальной культуры.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права ст.44 Конституции РФ устанавливает: «Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом».

Конституционные права человека и гражданина в сфере культуры и в концертной деятельности непосредственно конкретизированы в Федеральном законодательстве Российской Федерации и подзаконных нормативно-правовых актах, важнейшими из которых являются:

- Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992г. №3612-1;

- Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Ст. 17 названного закона

содержит полномочия Правительства Российской Федерации в сфере науки, культуры и образования, в соответствии с которой Правительство РФ «обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации. Полномочия Правительства РФ в области культуры направлены на развитие культурных программ и поддержку государственной культурной политики. Государственная культурная политика (политика государства в области культурного развития) - совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в области культуры. Правительством РФ была утверждена Федеральная целевая программа «Культура России (2006-2010)». Федеральная целевая программа «Культура России (2012-2016 годы)» находится в стадии разработки и согласования в установленном порядке.

- Гражданский Кодекс РФ, часть четвертая от 18 декабря 2006 г.;

- Кодекс об административных правонарушениях. Статья 7.12 устанавливает ответственность за нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав.

- Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 8 декабря 1995 г.;

- Закон РФ «О защите прав потребителей» от 7.02.1992 №2300-1 в ч. 2 ст. 10 устанавливает, что информация об ...услугах в обязательном порядке должна содержать... указание на использование фонограмм при оказании развлекательных услуг исполнителями музыкальных произведений.

- Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных». Статья 55 данного закона регламентирует случаи размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). В п. 23 ч.1 этой статьи установлено, что заказчик предлагает заключить контракт, либо иной гражданско-правовой договор только одному исполнителю. В таком случае договор заключается с учреждением, осуществляющим концертную деятельность, в том числе концертным коллективом (танцевальным коллективом, хоровым коллективом, оркестром, ансамблем), осуществляется размещение заказа на создание произведений искусства, у конкретного физического лица или конкретных физических лиц - артиста-исполнителя, балетмейстера, дирижера, композитора, концертмейстера, либреттиста, оператора звукозаписи, поэта, хормейстера. Чаще всего такие договоры заключаются в связи с празднование какого-либо государственного праздника, когда для организации концерта приглашается единственный организатор, который и осуществляет подбор артистов, разработку и реализацию

сценария и т.д.

- Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. №2124-1.

- Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. №99-ФЗ;

Как пример подзаконных нормативно-правовых актов в области регулирования концертной деятельности можно выделить:

- Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. №1607 «О государственной политике в области охраны авторского права и смежных прав». В связи с изданием данного указа было упразднено Российское агентство интеллектуальной собственности (РАИС). При этом было одобрено создание авторами, имеющими договоры с Российским агентством интеллектуальной собственности (РАИС) об управлении их имущественными правами, Российского авторского общества (РАО) с целью реализации и защиты авторских прав.

- Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. №720 «О мерах государственной поддержки ведущих профессиональных коллективов симфонического и академического хорового искусства». Этим постановлением были Учреждены с 1 января 2007г. 8 грантов Правительства Российской Федерации для поддержки творческих проектов ведущих профессиональных коллективов симфонического и академического хорового искусства.

Получателями грантов были определены на 2007-2009 годы: Государственный симфонический оркестр «Новая Россия» (г.Москва); Национальный филармонический оркестр России (г. Москва); Московский государственный академический симфонический оркестр под управлением Павла Когана; Академический симфонический оркестр Московской государственной академической филармонии; Академический симфонический оркестр Санкт-Петербургской академической филармонии имени Д.Д. Шостаковича; Российский национальный оркестр под управлением Михаила Плетнева Фонда поддержки национальной культуры Михаила Плетнева (г. Москва); Государственная академическая симфоническая капелла России (г.Москва); Государственная академическая капелла Санкт-Петербурга. Общий размер средств на выплату грантов составил 445,7 млн. рублей в год;

- Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. №992 «Об утверждении положения о государственной аккредитации организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами».

- Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», в котором провозглашено, что ведущая роль в формировании человеческого капитала, создающего

экономику знаний, отводится сфере культуры, что обусловлено следующими обстоятельствами: переход к инновационному типу развития экономики требует повышения профессиональных требований к кадрам, включая уровень интеллектуального и культурного развития, возможного только в культурной среде, позволяющей осознать цели и нравственные ориентиры развития общества; по мере развития личности растут потребности в ее культурно-творческом самовыражении, освоении накопленных обществом культурных и духовных ценностей.

Необходимость в удовлетворении этих потребностей, в свою очередь, стимулирует развитие рынка услуг в сфере культуры. Данные обстоятельства требуют перехода к качественно новому развитию концертной деятельности, традиционной народной культуры, сохранению и популяризации объектов культурного наследия, а также образования в сфере культуры и искусства. Широкое внедрение инноваций, новых технологических решений позволяет повысить степень доступности культурных благ, сделать культурную среду более насыщенной, отвечающей растущим потребностям личности и общества.

- Письмо Роспотребнадзора от 21 июня 2005г. №0100/4690- 05-32 «О проверке соблюдения права на своевременное получение информации об использовании фонограмм при оказании развлекательных услуг исполнителями музыкальных произведений» было принято в связи с введением абзаца 12 пункта 2 статьи 10 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», согласно которому «указание на использование фонограмм при оказании развлекательных услуг исполнителями музыкальных произведений относится к числу обязательной информации для потребителей». В тех случаях, когда будет установлено, что исполнителями музыкальных произведений в ходе выступлений использовалась фонограмма, о применении которой слушатели - потребители соответствующих развлекательных услуг не были уведомлены своевременно надлежащим образом, к организациям и индивидуальным предпринимателям, являющимся по отношению к потребителям обязанной стороной по данному вопросу, следует применять меры административной ответственности, предусмотренные частью 1 статьи 14.8 Кодекса об административных правонарушениях.

Необходимо отметить, что в данный момент отсутствует единый акт, регулирующий отношения в области концертной деятельности. Однако в 2008 году в Государственную Думу депутатами Государственной думы А.Ю. Вульфом и И.Д. Кобзоном был внесен законопроект «Об осуществлении гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса».

Статья 1 данного законопроекта определяла его цели и сферу действия: «Настоящий Федеральный закон устанавливает правовую основу для осуществления гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса, осуществляемой юридическими лицами,

местом нахождения которых является Российская Федерация, а также иностранными юридическими лицами, на территории Российской Федерации, определяет полномочия органов государственной власти по регулированию указанной деятельности, а также права и обязанности физических и юридических лиц, участвующих в указанной деятельности или пользующихся услугами организаций, осуществляющих этот вид деятельности. Целями настоящего Федерального закона являются создание благоприятных условий для развития гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу бизнеса...» [1]. Кроме того, в законопроекте были даны некоторые понятия, относящиеся к концертной деятельности:

Музыкальный шоу-бизнес - предпринимательская деятельность юридических лиц (далее - организации), включающая в себя гастрольно-концертную деятельность профессиональных эстрадных артистов и музыкальных коллективов, деятельность по продюсированию профессиональных эстрадных артистов и музыкальных коллективов, а также деятельность по производству и (или) распространению музыкальной аудио- и видеопродукции.

Гастрольно-концертная деятельность в области музыкального шоу-бизнеса - любая деятельность, связанная с проведением на концертной площадке концертно-зрелищных мероприятий.

Концертно-зрелищное мероприятие (далее - мероприятие) - эстрадные представления, концерты с участием профессиональных эстрадных актеров, певцов, артистов, музыкальных групп и коллективов (далее в настоящем Законе - артистов и музыкальных коллективов), представляющих музыкальные произведения с текстом или без текста, с возможным сочетанием декламационных, хореографических, танцевальных и других номеров на концертной площадке.

Концертная площадка - специально оборудованное место, предназначенное для проведения концертно-зрелищных мероприятий либо позволяющее организовывать концертно-зрелищные мероприятия.

Было указано, что «произведения, используемые в концертно-зрелищных мероприятиях, могут полностью или частично являться объектом авторского права и смежных прав».

Новым в данном законопроекте можно назвать положение об аккредитации организаций, осуществляющих гастрольно-концертную деятельность в области музыкального шоу-бизнеса. Право по осуществлению гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса имеют организации, прошедшие государственную аккредитацию на проведение гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса. Государственная аккредитация производится Министерством культуры Российской Федерации по заключению Экспертного Совета, общественного органа при Министерстве культуры Российской Федерации, образованного из видных

деятелей музыкального шоу-бизнеса, культуры и искусства по предложениям ассоциаций и союзов организаций, осуществляющих гастрольно-концертную деятельность в области музыкального шоу-бизнеса. Срок государственной аккредитации составляет 5 лет. Организации выдается свидетельство о государственной аккредитации.

Лицо, имеющее намерение провести концертно-зрелищное мероприятие на территории Российской Федерации, должен обратиться к одной из организаций, имеющих государственную аккредитацию по осуществлению гастрольно-концертной деятельности с предложением организовать проведение данного мероприятия.

Данный законопроект также регламентирует вопросы защиты прав потребителей при проведении мероприятий музыкального шоу-бизнеса. В рекламных материалах, информирующих население о проведении мероприятия, организация, имеющая государственную аккредитацию по осуществлению гастрольно-концертной деятельности, в обязательном порядке указывает свое наименование и имена артистов и (или) музыкальных коллективов, задействованных в проведении данного мероприятия.

В случае использования фонограмм в любых рекламных материалах, информирующих население о проведении мероприятия, организация, имеющая государственную аккредитацию по осуществлению гастрольно-концертной деятельности, обязана указать, что произведения, используемые артистами и (или) музыкальными коллективами, исполняются с использованием голосовой и (или) инструментальной фонограммы.

Согласно данному проекту органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции должны оказывать организациям, имеющим государственную аккредитацию по осуществлению гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса, поддержку в различных формах, в том числе:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов в области музыкального шоу-бизнеса;
- размещение на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов;
- предоставление дотаций, субсидий и льготных кредитов;
- предоставление грантов.

Аккредитационный орган в пределах своей компетенции осуществляет государственный контроль соблюдения законодательства.

Данный государственный орган:

- предупреждает и пресекает факты нарушения законодательства Российской Федерации о гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса;

- направляет организациям, прошедшим в установленном порядке государственную аккредитацию по осуществлению гастрольно-

концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса, предписания о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации в области музыкального шоу-бизнеса;

- направляет материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации при осуществлении гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса в соответствующие государственные органы для принятия мер к нарушителям;

- решает вопросы о приостановлении и прекращении действия свидетельств о государственной аккредитации организаций, осуществляющих гастрольно-концертную деятельность в области музыкального шоу-бизнеса.

В понятие неправомерных действий при проведении концертно-зрелищных мероприятий организациями, осуществляющими гастрольно-концертную деятельность в области музыкального шоу-бизнеса, включаются: призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжиганию национальной, классовой, социальной, религиозной, сексуальной и иной нетерпимости или розни, к пропаганде войны, терроризма и экстремизма. Не допускаются к проведению концертно-зрелищные мероприятия, пропагандирующие порнографию, культ насилия и жестокости, производство и употребление наркотиков и психотропных веществ.

К данному законопроекту была приложена пояснительная записка, которую хотелось бы дополнительно разобрать. Здесь указаны цели разработки данного проекта Федерального закона:

1. Создание благоприятных условий для развития гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса в Российской Федерации.

2. Защита населения от некачественных и вредных по своему содержанию концертно-зрелищных мероприятий, содержащих призывы к экстремизму, насилию, применению наркотиков и пр.

Так как в самом проекте указано, что разрешение на проведение концерта будет выдаваться специальными органами, то существует возможность необъективной оценки членами Совета творчества какой-либо музыкальной группы. Как пример, можно привести Декрет администрации Белгорода, согласно которому, были запрещены выступления рок-музыкантов, как духовно развращающие молодежь. Такая ситуация возможна и в данном случае, только уже в масштабах целой страны.

3. Создание условий, необходимых для устранения возможности проведения различного рода махинаций и мошенничества при проведении концертно-зрелищных мероприятий в области музыкального шоу-бизнеса.

Это очень важный пункт, но в самом проекте это положение никак

не прописано.

4. Упорядочение деятельности физических и юридических лиц, участвующих в гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса.

Если следовать логике законопроекта, то ФЛ вообще исключаются из субъектов концертной деятельности.

5. Установление ответственности организаций, осуществляющих гастрольно-концертную деятельность в области музыкального шоу-бизнеса, при проведении концертно-зрелищных мероприятий. Такая ответственность и так установлена в законодательстве, дублировать данную норму не имеет смысла.

6. Увеличение налоговых поступлений, рост доходов федерального бюджета и бюджетов иных уровней за счет упорядочения гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу-бизнеса. - Данное положение также в проекте никак не урегулировано.

7. Создание условий для борьбы с незаконным оборотом контрафактной («пиратской») аудиовизуальной продукции. - Также никаких условий не прописано.

В данной пояснительной записке также прописано такое положение: «Большую обеспокоенность вызывает то, что в случаях проявления агрессивности со сцены, создающей реальную угрозу жизни и здоровью зрителей, пришедших на концерт (в основном молодого поколения), ответственность за возможные негативные последствия возложить не на кого. То есть при наступлении неблагоприятных правовых последствий (нанесение физических и психических увечий гражданам, имущественного вреда концертным площадкам и пр.) лица, задействованные в проведении данных мероприятий, стараются возложить ответственность за причиненный вред друг на друга, т.е. органы правопорядка указывают на музыкальный коллектив, музыкальный коллектив на организаторов концерта, на администрацию города, на продюсерскую группу и т.п. Принятие Закона, устанавливающего пределы ответственности каждого участника подобных правоотношений, существенно изменило бы существующую ситуацию». Что здесь имеется ввиду под реальной угрозой жизни людей в законопроекте и в записке никак не установлено. Кроме того, часто на концертах используются пиротехнические средства, которые вполне могут угрожать жизни людей, но тогда за возникновение такой угрозы наступит уголовная ответственность.

Данный законопроект был отклонен еще на уровне комитета государственной думы по культуре. В решении о проекте данного законопроекта комитет по культуре указал, что в законопроекте имеется ряд существенных недостатков. В нем, по сути своей, идет речь о государственном регулировании гастрольно-концертной деятельности, что никак не отражено в его названии.

Нуждается в существенной доработке понятийный аппарат,

отсутствует четкость в определении понятий.

Деятельность организаций, осуществляющих гастрольно-концертную деятельность, по своему смыслу соответствует лицензированию, а в проекте Закона именуется государственной аккредитацией.

В законопроекте имеются внутренние противоречия. Проект предусматривает осуществление гастрольно-концертной деятельности только организациями, что ущемляет право граждан на свободное использование своих способностей, на свободу творчества, но в то же время предусматривает осуществление данной деятельности физическими лицами (статьи 2 и 5 законопроекта).

Кроме того, проект Закона дублирует в некоторых случаях действующее законодательство (например, Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей»).

Также законопроект возлагает дополнительные полномочия на Министерство культуры Российской Федерации, что может повлечь расходы за счет федерального бюджета, в связи с чем, необходимо заключение Правительства Российской Федерации.

Правительство РФ в своем официальном отзыве от 9 июня 2003г. №3970п-П8 также не поддержало проект.

В заключение, хотелось бы отметить, что концертная деятельность всегда играла большую роль в жизни в страны, в целом, и в ее культурной сфере, в частности. Каждый день концерты посещают тысячи зрителей, а четкого законодательства о концертной деятельности нет. Ныне действующие федеральные законы, отдельные статьи которых регулируют отношения в сфере концертной деятельности, носят рамочный характер и не имеют реального правоприменения. Как правообладатели, так и потребители, в данной связи, не получают необходимой защиты своих прав [2]. Например, не выполняются положения закона «О правах потребителей» в части регулирования использования исполнителями фонограмм.

### **Литература и источники**

1. Законопроект федерального закона «Об осуществлении гастрольно-концертной деятельности в области музыкального шоу- бизнеса», ст. 1 <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=16573;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=5D2D666D0980BDV351ACDC97DA234C36>
2. Фоменко А.Н. Защита прав потерпевшего: российский и зарубежный опыт // Современная научная мысль. 2012. №1. С.87-92; Габараева Н.В., Эртель А.Г. Судебный контроль при реализации мер административного принуждения// Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2011. №1. С.52-63.

---

**Андрюхина Э.П.** - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права МГЮА имени О.Е. Кутафина, (aelina74@mail.ru)

**Быстрова О.А.** - студентка 5-го курса дневного отделения Института правоведения МГЮА имени О.Е. Кутафина

**Andryukhina EP** - PhD in Law, assistant professor of administrative law MSLA name O.E. Kutafin, (aelina74@mail.ru)

**Bystrov OA** - A student of the 5th year of full-time MSLA Law Institute named O.E. Kutafin

---

# УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА

УДК 343.845

## МОРОЗОВ А.Ю. ОТСРОЧКА ОТБЫВАНИИ НАКАЗАНИЯ В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРАВЕ

**Ключевые слова:** наказание, освобождение от наказания, отсрочка отбывания наказания, беременные женщины, родители-одиночки

В статье рассматриваются основания реализации положений ст. 82 Уголовного кодекса РФ 1996 г. и делаются выводы о совершенствовании практики ее применения.

## MOROZOV, A.Y. DEFERMENT OF SENTENCE IN THE RUSSIAN CRIMINAL LAW

**Keywords:** punishment, exemption from punishment, deferment of sentence, pregnant women, single parents

The article deals with the implementation of the grounds of Art. 82 of the Criminal Code of 1996 and draws conclusions on improving the practice of its application .

Под отсрочкой отбывания наказания в уголовном праве понимается временное отложение его исполнения на срок, указанный в законе.

Мировой практике институт отсрочки отбывания наказания известен довольно давно. Так, в древней Индии, согласно Дхармашастре Яджнавалньи женщину, убившую своего мужа или разрушившую оросительные сооружения приговаривали к смертной казни путем утопления. Но если женщина была беременной, то ей предоставлялась отсрочка исполнения приговора, а после рождения ребенка приговор приводился в исполнение [1, с. 63]. Согласно уголовному кодексу Японии VIII века «Тайхо Еро Ре» беременной женщине, признанной виновной в совершении преступления, могла быть предоставлена отсрочка, если за нее поручатся пять человек. И после рождения ребенка она должна была вернуться в тюрьму в течение 20 дней [2, с. 105].

В России, отсрочка наказания на законодательном уровне впервые была закреплена в Соборном Уложении 1649 г., согласно ст. 15 главы XXII которого предусматривалась отсрочка исполнения смертной казни для беременных женщин-преступниц, пока они не родят ребенка [3, с. 249].

Предусматривалась отсрочка исполнения приговора и в советский период (Основы уголовного законодательства СССР 1958 г., Уголовный кодекс РСФСР 1960 г.).

Но наибольшее распространение она получила уже в современный период, когда после успешно проведенного в 1991 г. в ряде исправительных учреждений эксперимента по предоставлению отсрочки отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей, соответствующая норма была включена вначале в УК РСФСР 1960 г (в 1992 году), а затем и в Уголовный кодекс РФ 1996 г.

Как указывает А. В. Наумов «...ее появление в уголовном законодательстве продиктовано мотивами гуманизма. Очевидно, что беременность осужденной женщины и наличие у нее малолетних детей делает нецелесообразным отбывание ею наказания в виде лишения свободы. Места его отбывания мало приспособлены для содержания беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей. Законодатель в этом случае исходит из заботы как о будущем ребенке, который должен родиться, так и о тех малолетних детях, нормальное развитие которых также пострадает в связи с отбыванием наказания их матерью» [4, с. 630].

С.А. Кацуба также отмечает, что сущность отсрочки заключается в улучшении правового положения осужденных в интересах ребенка путем предоставления им возможности не отбывать назначенное наказание при условии выполнения определенных обязанностей по отношению к ребенку [5, с. 11-12].

Социально-правовое назначение отсрочки отбывания наказания беременным женщинам и осужденным, имеющим малолетних детей весьма многогранно. Государство проявляет заботу о малолетних детях, поскольку в местах изоляции от общества создать благоприятные условия для рождения и воспитания ребенка крайне затруднительно. Государство также поощряет осужденных-родителей, добросовестно выполнять родительские обязанности по воспитанию ребенка и уходу за ним. Сами осужденные получают шанс вернуться к нормальной жизни и доказать своим последующим поведением, что исполнять назначенное им наказание или его оставшуюся часть нет необходимости.

Еще совсем недавно отсрочка отбывания наказания могла предоставляться только беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей. В настоящее время право ходатайствовать об отсрочке отбывания наказания предоставлено и мужчинам, которые воспитывают малолетнего ребенка в одиночку (по причинам смерти матери, лишения ее родительских прав и т.д.) Такое изменение взгляда законодателя на указанную проблему вполне оправдано.

Согласно семейному законодательству, являясь родителями малолетнего ребенка, мужчины имеют право на отцовство, а женщины на материнство в равной степени. Таким образом, отсрочка отбывания уголовного наказания должна распространяться не только на женщин, но и на мужчин, имеющих малолетних детей и воспитывающих их в одиночку. Следовательно, изменения внесенные законодателем в ст. 82 Уголовного кодекса РФ вполне обоснованны, и устраняют имеющийся место правовой пробел.

В литературе отмечается, что по своей правовой природе отсрочка отбывания наказания характеризуется наличием как признаков условного осуждения, так и признаков условно-досрочного освобождения от отбывания наказания [6, с. 923].

Поскольку отсрочка отбывания наказания является исключением из правила, то ее применение допустимо только при наличии определенных условий. Согласно ч. 1 ст. 82 Уголовного кодекса РФ 1996 г. такими основаниями являются: а) беременность осужденной женщины; б) наличие у осужденной женщины малолетнего ребенка, не достигшего 14 лет; в) наличие у мужчины, являющегося единственным родителем, малолетнего ребенка.

При применении отсрочки отбывания наказания, в отличие от предшествующего законодательства, срок беременности значения не имеет. Беременность осужденной женщины подтверждается медицинским заключением врача-гинеколога, а наличие малолетних детей свидетельством о рождении ребенка.

В уголовном законе сказано только об одном виде наказания, при назначении которого прямо запрещается предоставлять осужденному отсрочку отбывания наказания – это ограничение свободы (ч. 1 ст. 82).

В связи с чем, при решении данного вопроса следует исходить из половой принадлежности осужденного лица и сопоставлять ст. 82 с положениями ст. 46-59 Уголовного кодекса РФ 1996 г.

Анализ указанных норм показывает, что осужденным женщинам отсрочка отбывания наказания может быть предоставлена при назначении наказания в виде обязательных работ, исправительных работ и лишения свободы на определенный срок. Это связано с тем, что, во-первых, такой вид наказания как арест, не может назначаться беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет. Во-вторых, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенным видом деятельности, назначенные в качестве основного вида наказания, не препятствуют вынашиванию ребенка и процессу его воспитания, в связи с чем, применение отсрочки отбывания наказания в данном случае нецелесообразно.

Осужденным мужчинам – единственным родителям малолетнего ребенка, отсрочка отбывания наказания может предоставляться при назначении им наказания в виде обязательных работ, исправительных работ, ареста, ограничения по военной службе, содержания в дисциплинарной воинской части и лишения свободы на определенный срок.

По общему правилу, отсрочка отбывания наказания может быть предоставлена осужденному судом как с момента вступления обвинительного приговора в силу, так и в процессе отбывания наказания [7].

Но, при назначении осужденной женщине наказания в виде исправительных работ, в случае наступления у нее беременности, она может обратиться в суд с ходатайством об отсрочке отбывания наказания только с момента предоставления ей отпуска по беременности и родам (п. 6.

Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 января 2007 г. № 2 «О практике назначения судами РФ уголовного наказания») [8].

Законодатель устанавливает также определенные ограничения на применение ст. 82 Уголовного кодекса РФ. Не могут быть представлены к отсрочке отбывания наказания следующие категории осужденных: 1) лица, осужденные к лишению свободы на срок свыше пяти лет за совершение тяжких и особо тяжких преступлений против личности; 2) лица, осужденные к ограничению свободы; 3) лица, осужденные к лишению свободы за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, не достигших четырнадцатилетнего возраста и 4) лица, осужденные к лишению свободы за преступления, предусмотренные статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, частями третьей и четвертой статьи 206, частью четвертой статьи 211 настоящего Кодекса, и сопряженные с осуществлением террористической деятельности преступления, предусмотренные статьями 277, 278, 279 и 360 Уголовного кодекса РФ.

Буквальное толкование данного положения приводит к выводу, что законодателем не допускается применение отсрочки отбывания наказания только в отношении осужденных, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, предусмотренные разделом VII УК РФ и за ряд преступлений против общественной безопасности и основ конституционного строя РФ. Но личность является дополнительным объектом уголовно-правовой охраны и при совершении целого ряда посягательств на собственность, общественную безопасность, порядок управления и др. (например, при разбое, бандитизме, посягательстве на жизнь сотрудника правоохранительных органов и т.д.). Следовательно, в подобных случаях предоставлять отсрочку отбывания наказания также не целесообразно.

Не предоставляется отсрочка отбывания наказания и лицам, лишенным родительских прав.

Предоставление отсрочки отбывания наказания является правом, а не обязанностью суда, который принимает решение об отсрочке наказания на основании анализа совокупности данных о характере и степени тяжести совершенного осужденным преступления, условий его жизни на свободе, данных о личности осужденного, его поведения после содеянного или в период отбывания наказания.

Как отмечается в п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 8 от 21 апреля 2009 г. «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания и замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания», при рассмотрении вопроса об отсрочке отбывания наказания, судам надлежит учитывать мнение администрации учреждения, исполняющего наказание, об отсрочке отбывания наказания осужденной женщине, ее характеристику, сведения о согласии родственников принять осужденную женщину с ребенком, предоставить им жилье и необходимые условия для проживания либо сведения о наличии у нее жилья и необходимых условий для проживания с ребенком, а также другие данные, содержащиеся в

личном деле осужденной. При этом надлежит учитывать условия жизни осужденной на свободе, ее поведение в период отбывания наказания, совокупность других данных, характеризующих ее до и после совершения преступления [9, с. 5].

В свете изложенного нецелесообразно предоставление отсрочки отбывания наказания:

- лицам, совершившим любое насильственное преступление против несовершеннолетних, а не только против их половой неприкосновенности;
- лицам, ведущим антиобщественный образ жизни;
- злостно нарушающим режим в период отбывания наказания;
- при отсутствии у осужденного соответствующих условий для проживания и воспитания ребенка.

Осужденным, страдающим алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией или венерическими заболеваниями отсрочка отбывания наказания должна предоставляться только после их полного излечения.

Статья 82 УК РФ относится к числу условных видов освобождения от наказания. Время действия отсрочки является испытательным сроком для осужденного. Суд на период действия отсрочки возлагает на лицо обязанность создать нормальные условия для жизни ребенка и добросовестно заниматься его воспитанием. Контроль за выполнением данной обязанности осуществляет уголовно-исполнительная инспекция по месту жительства осужденного лица.

В ряде случаев суд вправе досрочно отменить отсрочку наказания и направить осужденное лицо для реального отбывания наказания. Основанием для отмены отсрочки отбывания наказания может послужить:

- искусственное прерывание женщиной беременности без медицинских показаний;
- официальный отказ родителя от ребенка;
- продолжение уклонения осужденного от воспитания ребенка после предупреждения, вынесенного уголовно-исполнительной инспекцией.

Осужденный считается уклоняющимся от воспитания ребенка, если он, официально не отказавшись от ребенка, оставил его в родильном доме или передал в детский дом; ведет антиобщественный образ жизни и не занимается воспитанием ребенка и уходом за ним; оставил ребенка родственникам или иным лицам; скрылся с места жительства; совершает иные действия, свидетельствующие об уклонении от воспитания ребенка (ч. 3 ст. 178 УИК РФ).

Срок действия отсрочки прекращается по достижении ребенком 14 лет или в случае его смерти (ч. 3 ст. 82 УК РФ, ч. 4 ст. 178 УИК РФ). В зависимости от поведения осужденного и его отношения к воспитанию ребенка в течение действия отсрочки отбывания наказания суд вправе: а) полностью освободить осужденного от отбывания наказания; б) освободить лицо от отбывания оставшейся части наказания; в) заменить оставшуюся часть наказания более мягким видом наказания.

Законодательной новеллой является указание в ч. 4 ст. 82 УК РФ на то, что если до достижения ребенком четырнадцатилетнего возраста истекает срок,

равный сроку наказания, отбывание которого было отсрочено, и уголовно-исполнительная инспекция приходит к выводу о соблюдении осужденным условий отсрочки и его исправлении, суд по представлению этого органа может принять решение о сокращении срока отсрочки отбывания наказания и об освобождении осужденного от отбывания наказания или оставшейся части наказания со снятием судимости.

Если в период действия отсрочки отбывания наказания осужденный совершит новое преступление, суд отменяет отсрочку и назначает новое наказание по правилам ст. 70 УК РФ.

### Литература и источники

1. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Древность и средние века // Сост. В.А. Томсинов. М., 2001.
2. Воробьев М.В. Японский кодекс «Тайхо Еро Ре» и право раннего средневековья. М., 1990.
3. Российское законодательство X-XX вв. В девяти томах. Т. 3. Акты Земских Соборов. М.: Юридическая литература, 1985.
4. Наумов А. В. Российское уголовное право. Курс лекций в 3 т. Т. 1. Общая часть. 4-е изд. М., 2007.
5. Кацуба С.А. Институт отсрочки отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей (уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты). Автореф. Дисс. Канд. Юрид. Наук. Рязань, 2003.
6. Уголовное право России: Общая часть. Учебник // Под ред. Н. М. Кропачева и др. СПб., 2006.
7. Морозов А.Ю. Эволюция условно-досрочного освобождения от отбывания наказания в российском уголовном праве // Современная научная мысль. 2012. №1. С.54-61.
8. Российская газета. 2007. 24 января.
9. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 7.

---

**МОРОЗОВ АЛЕКСАНДР ЮРЬЕВИЧ** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Северо-Кавказского Федерального университета. Россия, Ставрополь (bucha2002@mail.ru)

**Morozov, Alexander Y.** - PhD in Law, associate professor, assistant professor of criminal law and procedure of the North Caucasian Federal University . Russia, Stavropol (bucha2002@mail.ru)

---

**ШАХКЕЛДОВ Ф.Г.**

**ИССЛЕДОВАНИЕ ЗАЩИТНИКОМ ВИНОВНОСТИ И СУБЪЕКТИВНОЙ  
СТОРОНЫ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ**

*Ключевые слова:* адвокатура, уголовный процесс, суд первой инстанции, виновность, доказательства виновности, расследование преступления, защита обвиняемого, установление виновности

В статье освещен вопрос исследования защитником виновности обвиняемого и субъективной стороны преступления в суде первой инстанции. Показано, что, поскольку многие следователи, односторонне расследуя преступления, нередко ограничиваются выдвижением одной наиболее вероятной, по их мнению, версии, первоначальному уяснению для адвоката подлежит как установление события преступления, так и доказательств, свидетельствующих о виновности подзащитного. В частности, по конкретному делу умысел, как форма вины, может быть учтен в качестве конструктивного признака «первого порядка», а мотив, цель - в качестве признаков второго-третьего порядка.

**SHANKELDOV, F.G.**

**STUDY DEFENDER GUILTY AND SUBJECTIVE ASPECT OF THE CRIME  
IN THE FIRST INSTANCE**

*Keywords:* advocacy, criminal trial, the trial court, the guilt, the evidence of guilt, the investigation of the crime, the protection of the accused, the establishment of guilt

The article highlights the issue of research defender guilt of the accused and the subjective side of the crime in the first instance. It is shown that, as many investigators, one-sided investigating crimes often limited extension of the single most likely, in their opinion, the version, the original lawyer is subject to clarification of how to establish evidence of a crime, and evidence of the guilt of the defendant. In particular, in a specific case intent as a form of fault can be considered as a structural feature of the "first order" and the motif, the goal - as a sign of the second and third order.

При судебном разбирательстве суд должен не только установить событие преступления, но и доказать также виновность лица в совершении преступления, форма его вины и мотивы (п. 2 ст. 73 УПК РФ). Доказывание данных обстоятельств дает суду возможность получить ответы на необходимые вопросы: имело место деяние, в совершении которого обвиняется подсудимый, деяние совершил подсудимый и виновен ли подсудимый в совершении этого преступления, подлежит ли подсудимый наказанию за совершенное им преступление (п. 1, 2, 4 и 5 ст. 299 УПК РФ).

Решение этого вопроса по существу есть решение вопроса о виновности подсудимого. Никто не может быть признан виновным в совершении преступления и подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в порядке, установленном законом. Таким образом, только суд может признать подсудимого виновным и назначить ему наказание, предусмотренное законом. Для этого, выражаясь словами Цезаре Беккария, суду предоставлено «право силы». Вопрос о правильном использовании судом предоставленного ему «права силы», на наш взгляд, очень сложный, поскольку может быть отягощен профессиональной деформацией судей, их ничем не ограниченным усмотрением [1].

В целях организации правильной защиты адвокат-защитник устанавливает с достаточной полнотой факты, характеризующие субъективную сторону преступления.

Первоначальному уяснению подлежит установление события преступления и доказательств, свидетельствующих о виновности подзащитного. Следователи нередко не приводят разграничения доказательств, которые устанавливают событие преступления и свидетельствуют о виновности обвиняемого. Обычно доказательств, подтверждающих факт преступления, бывает достаточно много, но сравнительно редко эти доказательства напрямую связаны с виновностью обвиняемого. Односторонность расследования преступления нередко выражаются в том, что многие следователи ограничиваются выдвиганием одной наиболее вероятной, по их мнению, версии, не собирают достаточных доказательств, обосновывающих решение о приостановлении, прекращении или направления дела в суд. В связи с этим, они не привлекают к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений. Направлению таких дел в суд с проблемами в исследовании обстоятельств преступления и в расчете на то, что они будут восполнены при судебном разбирательстве, обязан противостоять адвокат подзащитного.

Кроме того, в ходе следствия слабо используются современные технологии, научно-технические средства и возможности проведения различных судебных экспертиз, не назначаются ряд явно необходимых по обстоятельствам дела экспертиз, в том числе судебно-медицинских, сужен круг поставленных вопросов перед экспертами, нередко привлекаются ненадлежащие специалисты, не проводятся необходимые следственные действия и т.д.

Адвокат при осуществлении защиты обязан произвести оценку допустимости обвинительных и оправдательных доказательств, полученных органами предварительного расследования с нарушением требований уголовно-процессуального закона. Если они добыты преступным путем, т.е. посредством угроз, шантажа и прочих лиц, дающих показания или заключение, фальсификации материальных объектов или иным запрещенным уголовным законом способом, то они подлежат исключению из совокупности данных, на основе которых формируется внутреннее убеждение субъектов, осуществляющих уголовно-процессуальную деятельность, и заявить об этом в

суде. В силу презумпции невиновности от стороны защиты не требуется достоверное установление фактов, противоречащих версии стороны обвинения. Все сомнения в виновности обвиняемого, которые не могут быть устранены, толкуются в пользу обвиняемого.

Защитнику необходимо установить формы вины (умысел или неосторожность). Характер одних действий (например, насильственных) подзащитного исключают возможность их совершения по неосторожности. Только умышленно можно физически воздействовать на потерпевшего. Другие преступления совершаются только по неосторожности или со смешанным умыслом. Если деяние совершено умышленно, адвокат устанавливает, охватывались ли умыслом подзащитного все совершенные действия, которые вменяются ему в вину.

Для определения виновности лица адвокату необходимо уяснение характера умысла, с которым совершено то или иное деяние. По некоторым делам адвокат дифференцирует умысел в зависимости от отношения субъекта к самим действиям или их последствиям, что позволяет полно и всесторонне раскрыть содержание преступления, его особенности, использовать возможности и способы защиты.

Характер умысла определяется на основе анализа адвокатом отношения субъекта к совершаемым им действиям. Для установления виновности подзащитного предъявленному обвинению нужно доказать, что его умыслом охватывались соответствующие действия, характеризующие данный вид преступления. Если отдельные действия подзащитного совершены по неосторожности, адвокат ставит вопрос в суде об исключении их из предъявленного обвинения или переквалификация его действий.

Установление факта виновности лица в совершении преступления - предпосылка возникновения вопроса об избрании вида и меры наказания. При наличии этой предпосылки юридическое значение приобретают обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а также обстоятельства, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания.

В п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами норм Уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации» от 5 марта 2004 г. указывается: «Для решения вопроса о содержании под стражей лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления ..... суду надлежит в каждом конкретном случае устанавливать, имеются ли иные обстоятельства, кроме указанных в ч. 1 ст. 108 УПК РФ, свидетельствующие о необходимости изоляции лица от общества. К таким обстоятельствам могут быть отнесены данные о том, что подозреваемый, обвиняемый может скрыться от органов предварительного расследования или суда, фальсифицировать доказательства, оказать давление на потерпевшего, свидетелей и т.п.

Уголовно-процессуальный закон, включая в перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию, виновность обвиняемого в совершении

преступления, понимает ее значительно шире, чем субъективную сторону преступления. Установление виновности означает прежде всего доказывание того факта, что именно данное лицо совершило уголовно наказуемое деяние [2].

При обсуждении порядка исследования доказательств, сторона защиты располагает достаточно ограниченными возможностями влиять на его изменение. В соответствии с законом, первой представляет доказательства сторона обвинения. Однако при согласии подсудимого он может дать показания первым, чем может задать тон предстоящему исследованию и, в некоторой степени, навязать стороне обвинения очередность исследования ее доказательств.

Вместе с тем, строгое установление порядка исследования доказательств является весьма условным, поскольку одно и то же доказательство может свидетельствовать как о виновности лица, так и об обратном. Оно может одновременно указывать на обстоятельства, требующие квалификации по статье, предусматривающей более мягкое наказание или на смягчающие обстоятельства. Наиболее ярким примером такого доказательства являются показания подсудимого. Поэтому очередность допроса подсудимого может зависеть от конкретных обстоятельств дела, от сложности дела, от ситуации, которая сложилась к моменту судебного следствия. В этом случае требуется умелое (профессиональное) использование защитником своих полномочий.

Кроме установления умышленного характера действий подзащитного, адвокат-защитник раскрывает мотивы их совершения. В основе каждого человеческого поступка обычно лежат ни один, а несколько мотивов. Человек может совершить антиобщественные действия по любым мотивам: из корысти, ревности, мести, эгоизма и другим побуждениям. Установление адвокатом мотивов преступления подзащитного является довольно сложным процессом. Адвокат стремится выявить все возможные мотивы поступка подзащитного. Их количество и степень точности каждого зависят от специфики конкретного деяния, их значения для понимания сущности, механизма, квалификации преступления и индивидуализации ответственности подзащитного за совершенное преступление.

Для правильного установления мотивов совершенного преступления необходимо определить цели, ставившиеся субъектом в процессе совершения тех или иных противоправных действий. Эти цели более конкретны, чем мотивы, и обусловлены создающейся и часто меняющейся ситуацией, которая требует от человека соответствующего, а в преступлениях нередко несоответствующего, реагирования. Цель деяния имеет значение при исследовании версий о различных провокациях, о внедрении лица в среду преступников для их разоблачения, для защиты от противоправных действий и т.д.

Определение целей подзащитного при совершении преступления помогает адвокату понять механизм совершения самого деяния, его мотивы и свойства личности подзащитного. Совершая насильственное преступление,

субъект обычно желает оскорбить кого-либо, выразить свое превосходство над окружающими лицами, бросить вызов обществу, пренебречь общественными отношениями, пресечь любые попытки к ущемлению собственного достоинства, запугать потерпевшего и т.п. в сознании любого такого субъекта меняются непосредственные цели совершения отдельных действий. В то же время возможны ситуации, особенно при совершении преступления в группе, когда лицо принимает участие в преступлении по принуждению со стороны организатора, угрожающего расправой. При наличии таких данных необходимо выяснить обстоятельства, характеризующие реальность угрозы, и способность лица сопротивляться [3]; другие обстоятельства, существенные для решения вопроса о применении ст. 40 или ч.1 ст. 61 УК РФ. Адвокату важно понять общее целевое назначение той или иной основной группы действий и определить характер соответствующей цели.

Участие защитника в допросе подсудимого определяется той позицией, которую занимает сторона защиты с учетом складывающейся защитительной ситуации в зависимости от того, признает ли подзащитный свою вину полностью, частично либо не признает.

Участие адвоката-защитника в допросе подсудимого целесообразно спланировать заранее. Свои вопросы адвокату рационально соотносить с обстоятельствами, подлежащими обязательному доказыванию по данному уголовному делу. Причем он должен задавать такие, которые бы указывали на отсутствие в действиях обвиняемого состава преступления, или на наличие обстоятельств, исключающих преступность деяния, либо на смягчающие ответственность обстоятельства.

Защитнику необходимо выяснить личность потерпевшего, его взаимоотношение с подзащитным до совершения преступления, обстоятельства, характеризующие поведение потерпевшего, связанное с событием преступления, существенной является сравнительная характеристика возраста, физической силы, агрессивных привычек обоих участников [4], с тем, чтобы дать надлежащую оценку правомерности действий подопечного.

Адвокат выясняет вопросы о наличии или отсутствии состава преступления, не явилось ли деяние подзащитного результатом случайного стечения обстоятельств, не было ли оно совершено в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости.

Возникающий в практике вопрос о конкуренции признаков вины, мотивов, целей и способах ее устранения следует разрешать на основе объема полномочий суда и в рамках принципа состязательности сторон. Суд вправе в рамках смягчения положения подсудимого учесть более льготные признаки субъективной стороны и не вправе выйти за пределы обвинения в сторону признания новых антисоциальных признаков субъективной стороны, так или иначе ухудшающих положение виновного.

Ныне суд вправе оценивать лишь то, что предоставлено сторонами обвинения и защиты. Поэтому суду приходится иногда фактические обстоятельства дела юридически оценивать на уровне правовых фикций.

Сказанное, однако, не означает, что рассматриваемые компоненты субъективной стороны должны учитываться лишь один раз и в качестве однопорядковых по значению признаков. Так, по конкретному делу умысел как форма вины может быть учтен в качестве конструктивного признака «первого порядка», а мотив, цель - в качестве признаков второго-третьего порядка.

Все эти обстоятельства могут повлиять на степень и характер ответственности подзащитного. Более того, благодаря адвокату «уголовная ответственность может быть реализована и в других формах: в осуждении виновного лица, но без реального отбытия им наказания (условное осуждение)» [5] и т.д. Таким образом, указанные обстоятельства являются предметом особого внимания адвоката-защитника при исследовании его виновности и субъективной стороны преступления в суде.

### Литература и источники

1. Шахкелдов Ф.Г. Презумпция невиновности в уголовном процессе: теория и практика. Краснодар: Кубанькино, 2005. С.122.
2. Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. М.: ТК Велби. Изд. Проспект, 2008. С. 81.
3. Бюллетень Верховного Суда СССР. 1976. № 3. С. 23,24
4. Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 6. С. 14.
5. Антохина А.Б. Институт мер уголовно-правового характера как форма реализации уголовной ответственности // Современная научная мысль. 2012. №1. С.66.

---

**Шахкелдов Ф.Г.** - доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса Краснодарского университета МВД России (ashach@mail.ru)

**Shahkeldov, F.G.** - Doctor of Law, Professor, Department of Criminal Procedure Professor of the Krasnodar University of Ministry of Internal Affairs of Russia.

---

УДК 343.195.3

**МИХАЙЛОВ Э.М.**

### **ПРОБЛЕМЫ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ И ЭКСТРЕМИЗМУ**

*Ключевые слова:* органы исполнительной власти, прокуратура, терроризм, экстремизм, взаимодействие, координация

В статье дается анализ действующих нормативных актов, регламентирующих взаимодействие прокуратуры и органов исполнительной власти в сфере противодействия терроризму и экстремизму. Освещаются положения

взаимодействия правоохранительных органов в указанной сфере, исследуется роль и статус прокуратуры в данном взаимодействии.

**MIKHAILOV, E.M.**  
**THE PROBLEM OF COORDINATING PROSECUTORS AND EXECUTIVE  
AUTHORITIES IN THE FIELD OF COMBATING  
TERRORISM AND EXTREMISM**

*Keywords: Executive organs, Prosecutor's office, terrorism, extremism, cooperation and coordination*

In the article the analysis of the existing normative acts, regulating interaction of the Prosecutor's office and organs of Executive power in the sphere of counteracting terrorism and extremism. Highlights of the provisions of interaction of law enforcement bodies in this field, examines the role and status of prosecutors in this interaction.

Органы исполнительной власти, реализуя правоохранительную функцию государства, согласно положениям закона о противодействии терроризму, с одной стороны, выступают единым механизмом в борьбе с проявлениями терроризма в российском обществе, а с другой стороны, не в полном объеме реализуют координирующий фактор в этой деятельности.

Как верно отмечает Р.С. Тамаев, цели и приоритеты координации для различных уровней прокурорской системы различны [1]. Для уяснения сути взаимодействия координирующих систем необходимо отметить существование как собственно нормативной базы прокуратуры РФ [2], регламентирующей систему осуществления прокуратурой надзорных функций, так и спектр нормативных актов органов государственной власти, регламентирующих указанное взаимодействие. При этом, по обоснованному замечанию Р.С. Тамаева, очевидна тенденция определения в нормативном порядке координаторов по направлениям, сферам правовых отношений из состава правоохранительных органов. Исходя из нормотворческой практики, такие «координаторы по направлениям» определяются постановлениями Правительства и указами Президента РФ [1]. Например, в целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму Указом Президента РФ от 15.02.2006 N 116 [3] был создан национальный антитеррористический комитет (НАК), председателем которого был определен директор ФСБ РФ. Комитет обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, а также осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации. В задачи Комитета входят: разработка общегосударственных мер по профилактике терроризма; координация и контроль деятельности

антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации; международное сотрудничество в области противодействия терроризму. С введением указанного органа возникают вопросы, связанные изменениями надзорной и координационной деятельности прокуратуры РФ в сфере противодействия терроризма.

Так, не вполне логична система координации действий по борьбе с терроризмом, предусмотренная Положением, а также Указом Президента «О мерах по противодействию терроризму» [4]. Суть том, что п. 4 названного Указа Президента гласит: «...для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями образовать: а) в составе Комитета - Федеральный оперативный штаб; б) оперативные штабы в субъектах Российской Федерации». П. 5. содержит следующее указание: а) решения Федерального оперативного штаба, принятые в соответствии с его компетенцией, обязательны для всех государственных органов, представители которых входят в его состав и в состав оперативных штабов в субъектах Российской Федерации; б) решения оперативных штабов в субъектах Российской Федерации, принятые в соответствии с их компетенцией, обязательны для всех государственных органов, представители которых входят в их состав.

Следует отметить, что решения Федерального оперативного штаба обязательны только для тех государственных органов, представители которых входят в его состав и в состав оперативных штабов в субъектах Российской Федерации. Для кого же эти решения являются обязательными? Анализируемым Указом Президента РФ от 15.02.2006 № 116 утвержден состав Федерального оперативного штаба по должностям, что делает обязательным применение решение указанного оперативного штаба в деятельности органов, чьи представители образуют состав Федерального оперативного штаба. В состав штаба не входят представители прокуратуры, что вызывает много вопросов, связанных с правовым характером координационной деятельности прокуратуры в сфере борьбы с терроризмом.

Согласно п. 1.1. Приказа Генпрокуратуры РФ от 22.10.2009 № 339 руководителям органов прокуратуры, поименованным в данном приказе, вменяется в обязанность обеспечить эффективную систему надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму. Активно взаимодействовать в этом направлении с органами ФСБ России, МВД России, Росфинмониторингом, судебными и иными правоохранительными органами, Национальным антитеррористическим комитетом, оперативными штабами и антитеррористическими комиссиями, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Кроме того, нельзя не упомянуть еще один подзаконный нормативный акт – «Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» [5], утвержденное указом Президента РФ от

18.04.1996 № 567. В данном Положении отмечается, что «В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры» [5].

Налицо законодательное противоречие в координирующей роли Прокуратуры в сфере борьбы с терроризмом. С одной стороны, согласно ст. 8 Закона «О прокуратуре РФ» прокуратуре вменяется в обязанность координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, к которой согласно УК РФ относится и терроризм. С другой, в статутное законодательство некоторых субъектов координации (например, Антитеррористического комитета, который также является объектом Прокурорского надзора), участие прокуратуры по координации действий органов исполнительной власти в сфере борьбы с терроризмом не определено. От подобных законодательных несоответствий, касающихся координации действий органов исполнительной власти и прокуратуры, страдает эффективность противодействия терроризму, чего допускать нельзя.

Не менее важным для понимания сущности анализируемой проблемы является приказ Генпрокуратуры РФ от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» [6]. Согласно положениям этого документа органам прокуратуры всех уровней необходимо систематически проводить проверки исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в пределах своей компетенции требований законодательства о противодействии экстремистской деятельности, в том числе о приоритетном порядке принятия профилактических мер. Основанием проведения подобных проверок является анализ состояния законности.

Показательно, что в надзор за исполнением указанного законодательства Генеральный прокурор обязывает считать одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры. С выказанной в приказе дефиницией спорить не приходится – действительно, необходимо проводить надзор за соблюдением антиэкстремистского законодательства, поскольку оно относится как общее к частному к частному по отношению к антитеррористическому законодательству. Всегда более эффективным является предупреждение, чем наказание за нарушение установленных правил - на что направлено законодательство о противодействии экстремистской деятельности. Терроризм – это крайняя форма экстремизма, поэтому соблюдение антиэкстремистского законодательства является, в свою очередь, предупреждением нарушения законодательства о терроризме.

Согласно п. 1.2. анализируемого приказа Генпрокуратуры, особое внимание необходимо уделять обеспечению постоянного и эффективного надзора за исполнением законодательства о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной миграционной службы, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и их территориальных органов. В том числе, особенно важен надзор за своевременностью, полнотой, законностью и обоснованностью принимаемых мер по выявлению и пресечению экстремистских проявлений [7].

Таким образом, анализ взаимосвязанных нормативных документов: акта Президента и Приказа Генпрокуратуры позволяет утверждать, что взаимодействие органов исполнительной власти и органов прокуратуры в сфере противодействия терроризму и экстремизму в настоящее время не достаточно четко и эффективно сформировано.

### **Литература и источники**

1. Тамаев Р.С. Российская прокуратура в системе органов противодействия экстремизму // Право и безопасность. 2009. № 1(30).
2. Приказ Генпрокуратуры РФ от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116 (ред. от 26.06.2013) «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с «Положением о Национальном антитеррористическом комитете») // Собрание законодательства РФ. 20.02.2006. № 8. ст. 897.
4. Указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116 (ред. от 26.06.2013) «О мерах по противодействию терроризму» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 8. Ст. 897; Собрание законодательства РФ. 2013. № 26. Ст. 3307.
5. Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 26.06.2013) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») // Собрание законодательства РФ. 22.04.1996. № 17. ст. 1958.
6. Приказ Генпрокуратуры РФ от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».
7. См. напр.: Соловьева С.В. Надругательство над телами умерших и местами их захоронения, совершенное по мотиву ненависти или вражды // Современная научная мысль. 2012. №1. С.82-87.

---

**Михайлов Э.М.** - консультант Департамента молодежной политики Администрации Краснодарского края (emix@mail.ru)

УДК 351.77

**МАМОНТОВ Д.Ю.  
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ  
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

*Ключевые слова:* права граждан, система здравоохранения, национальный проект «Здоровье», стандартизация медицинской помощи, ятрогенные преступления

В статье рассмотрены вопросы, касающиеся юридической ответственности в случае некачественного оказания медицинских услуг и медицинской помощи. Автор предлагает систему мер по предупреждению преступлений в сфере здравоохранения.

**MAMONTOV, D.Y.  
CRIME PREVENTION IN HEALTH CARE**

*Keywords:* civil rights, health care system, the national project "Health", standardization of care, iatrogenic crime

The article deals with issues relating to legal liability in the event of poor quality of medical services and medical care. The author proposes a system of measures for the prevention of crimes in the area of health care.

Проблемы здравоохранения на современном этапе заключаются в недостатке врачей поликлиник и участковых служб, отсутствии их специализации, износе медицинского оборудования и санитарного автотранспорта, недостаточной оснащённости диагностическим оборудованием, недостаточном финансировании оказания высокотехнологичных видов медицинской помощи, национального календаря прививок, погрешностей в пропаганде здорового образа жизни. Обеспокоенность государства различными проблемами, сопряженными с развитием медицины, обусловила необходимость разработки и реализации национального проекта «Здоровье» в целях укрепления здоровья населения, снижения уровня заболеваемости, инвалидности, смертности, повышения доступа и качества медицинской помощи, укрепления первичного звена здравоохранения и создание условий для оказания эффективной медицинской помощи на догоспитальном этапе, развитие профилактической направленности здравоохранения, удовлетворение потребностей населения в высокотехнологичных видах медицинской помощи.

Определены и стратегические задачи по модернизации отечественной системы здравоохранения, к которым относятся:

- развитие первичной медицинской помощи, предусматривающие мероприятия по подготовке и переподготовке врачей общей практики;
- увеличение заработной платы медицинских работников;
- укрепление материально-технической базы диагностической службы;
- профилактика ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С, выявление и лечение больных ВИЧ;
- дополнительная иммунизация населения;
- введение новых программ обследования новорожденных;
- дополнительная диспансеризация работающего населения;
- оказание помощи женщинам в период беременности и родов;
- обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью.

Среди целей и задач, поставленных государством в национальном проекте «Здоровье», вопросы, касающиеся юридической ответственности в случае некачественного оказания медицинских услуг и медицинской помощи, как бы уходят на второй план.

В принятых нормативных материалах четко не обозначаются проблемы недостаточного законодательного урегулирования медицинских стандартов лечения и качества медицинской помощи, некоторых других, важных для защиты прав пациентов и реализации уголовно-правовых норм, нормативных актов, ведомственных приказов и инструкций. Об этом в течение многих последних лет неоднократно высказывались ученые и практические работники в своих публикациях по вопросам модели развития законодательства в сфере здравоохранения России.

В перечне предлагаемых законодательным органам к первоочередному принятию нормативных актов по национальному проекту «Здоровье» отсутствуют те из них, которые необходимы при решении вопросов определения конкретных видов уголовно-наказуемых врачебных нарушений при оказании медицинских услуг и медицинской помощи в случае наступления таких врачебных последствий по результатам врачебного вмешательства, которые в криминалистических кругах относятся к преступной ятрогении. Так, не имеет должного законодательного закрепления стандартизация оказания медицинской помощи. Создание стандартов (протоколов) качества медицинской помощи по различным заболеваниям осуществляется в рамках ведомственных приказов, не прошедших регистрацию в органах юстиции.

Имеются проблемы законодательного закрепления тезиса, о введении регламентации всех видов возможного контроля (ведомственного и вневедомственного) для установления качества оказания врачебных услуг и медицинской помощи, в первую очередь повлекших за собой негативные последствия, такие как причинение вреда, здоровью или наступление летального исхода. Сегодня, любой медицинский работник обязан осознавать меру возможной юридической ответственности и, в первую очередь, уголовной, перед каждым конкретным человеком за его здоровье и жизнь.

Право человека на получение медицинской помощи получило свое закрепление Конституции РФ в 1993 году. К сожалению сегодня, спустя двадцать один год с момента принятия Конституции России, приходится констатировать, то, что многие права пациента при получении им медицинской помощи грубо нарушаются. Преступления, совершаемые медицинскими работниками, характеризуются повышенной общественной опасностью, влекут полную или частичную утрату здоровья пациентов, подрывают авторитет медицины в глазах населения. Для обозначения преступлений, совершаемых медицинскими работниками, применяется термин «ятрогенные преступления».

Ятрогенные преступления - это умышленные или неосторожные общественно опасные деяния медицинских работников, нарушающие основные принципы и условия оказания медицинской помощи, установленные Конституцией РФ и иными законодательными актами России. Они совершаются врачами при исполнении профессиональных или служебных обязанностей и ставят под угрозу причинения вреда или причиняют вред жизни и здоровью, и иным законным правам и интересам пациента [1].

Следует отметить, что официальной статистики преступлений, совершаемых в сфере здравоохранения, фактически не существует. Представление о ее состоянии сегодня нам в основном дают материалы СМИ, а также обращения граждан в правоохранительные органы. Вместе с тем эмпирические наблюдения показывают, что количество преступлений, совершаемых в данной сфере, неуклонно увеличивается.

Не вызывает сомнений тот факт что, как система здравоохранения, в целом, так и большинство лиц, работающих в этой системе - в частности, практически утратили свой авторитет в глазах граждан.

Под предупреждением преступлений в криминологии понимают систему государственных и общественных мер, направленных на устранение или нейтрализацию, ослабление причин и условий преступности, удержание от совершения преступлений и коррекцию поведения правонарушителей [2].

Исходя из специфичности общественных отношений в сфере оказания медицинской помощи, причины совершения преступлений в сфере здравоохранения имеют свою специфику [3]. К ним следует отнести следующее:

- сокращение государственного финансирования исследуемой сферы и, как следствие этого, низкий уровень заработной платы медицинского персонала;

- непродуманность и преждевременность осуществления такой реформы системы здравоохранения, как переход к страховой медицине;

- корпоративность, закрытость данной сферы, распространение круговой поруки;

- ненадлежащее исполнение представителями исследуемой сферы своих профессиональных обязанностей;

- отсутствие у населения основ правовых и медицинских знаний;

- несовершенство уголовного законодательства (отсутствие в Уголовном кодексе Российской Федерации статьи, предусматривающей ответственность за незаконные хранение, перевозку, пересылку в целях сбыта, сбыт, приобретение, пересадку органов и (или) тканей человека, а также трансплантацию органов и (или) тканей, происхождение которых неизвестно, несовершенство законодательной конструкции целого ряда норм Уголовного кодекса Российской Федерации);

- недостаточное количество медицинских учреждений;

- несовершенство нормативно-правовых актов министерства здравоохранения и социального развития;

- необъективность медицинской экспертизы при проверке заявлений о врачебных ошибках и недостаточная квалификация экспертов;

- отсутствие правовой регламентации современных методов лечения;

- сложность установления причинно-следственной связи между действиями (бездействиями) медицинских работников и наступившими последствиями, что происходит, в свою очередь, из-за недостаточной изученности биологических процессов в организме, сложностью установления правильного диагноза, назначения правильного лечения в связи с множеством противопоказаний по состоянию здоровья, невозможностью предвидения воздействия отдельных лекарственных препаратов на организм, необычностью заболевания.

Исходя из выше названных причин, необходимо обозначить основные направления в предупреждении преступлений в сфере здравоохранения:

- совершенствование нормативно-правовой базы в сфере здравоохранения;

- финансовое реформирование здравоохранения;

- четкое структурирование системы здравоохранения;

- усиление надзорной деятельности органов прокуратуры за соблюдением законодательства в области медицины;

- повышение профессиональной квалификации, юридической грамотности врачей и - медицинского персонала;

- совершенствование контроля качества деятельности лечебно-профилактических учреждений, отдельных специалистов;

- проведение регулярного анализа судебно-медицинских экспертиз по делам о нарушениях медработников и доведения его до сведения соответствующих специалистов;

- введение обязательности письменного договора между медицинским учреждением и пациентом. его родственниками с указанием прав, обязанностей и юридической ответственности обеих сторон при невыполнении условий договора;

- установление в рамках обязательного медицинского страхования ответственности медицинских работников как в частных клиниках, так и в государственных.

Особое внимание, по нашему мнению, необходимо уделить разработке стандартов лечения конкретных видов заболеваний. Врач должен иметь четкий алгоритм действий в той или иной ситуации при лечении больного. Такие стандарты должны быть обязательными не только для государственных, муниципальных, но и для частных лечебных учреждений и врачей частной практики. В целях обеспечения соблюдения таких стандартов необходимы:

- изменение порядка ведения медицинской документации с учетом ее юридического и медицинского значения;

- создание электронного банка данных, аккумулирующего информацию о неблагоприятных исходах оказания медицинской помощи и о врачах, чье «лечение» закончилось гибелью пациентов или причинением вреда здоровью.

Несомненно, перечень предложенных мер по предупреждению преступлений в сфере здравоохранения нельзя назвать исчерпывающим. К примеру, весьма важным представляется предупреждение и пресечение фактов незаконного предпринимательства в указанной сфере [4]. Однако в данной работе мы предлагаем лишь авторское видение решения задачи предупреждения преступлений в области здравоохранения.

### **Литература и источники**

1. Никитина И.О. Преступления в сфере здравоохранения: Законодательство, юридический анализ, квалификация, причины и меры предупреждения/ Автореферат дисс. канд. юрид. наук. - Нижний Новгород, 2007. С.23
2. Юридическая энциклопедия. М., 1998. С.351.
3. Глушков В.А. Проблема уголовной ответственности за общественно опасные деяния в сфере медицинского обслуживания. Дисс. ... докт. юрид. наук. Киев, 1990. С. 39.
4. Бешуков А.Г. Криминологическая характеристика и уголовно-правовые меры противодействия незаконному предпринимательству // Современная научная мысль. 2012. №1. С.75-82.

---

**Мамонтов Д.Ю.** - преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России, подполковник полиции. Россия, Ставрополь (denger-80@mail.ru)

**Mamontov, D.Y.** - Lecturer, Department of general legal disciplines of the Stavropol branch of the Krasnodar University of the Russian Interior Ministry, police Lieutenant Colonel. Russia, Stavropol (denger-80@mail.ru)

---

**НЕФЕДОВСКИЙ Г.В.  
К ВОПРОСУ О ПРИЧИНАХ ПОБЕГОВ  
ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

*Ключевые слова:* уголовное право, пенитенциарная политика, побеги из мест заключения, организация мест лишения свободы, режим

В статье рассматриваются проблемы обеспечения режима в российских местах лишения свободы. Автор сопоставляет особенности режимных требований в России и ряде зарубежных стран.

**NEFEDOVSKIY, G.V.**

**TO THE QUESTION ABOUT THE REASONS SHOOTS  
FROM PRISON**

*Keywords:* criminal law, prison policy, escapes from prison, the organization of prison regime

The article deals with the problem of ensuring the regime in Russian prisons. The author compares the features of security requirements in Russia and several foreign countries.

Попадание в тюрьму – неприятное событие, даже если человек, попавший под стражу, действительно виновен и обязан понести наказание. Ограничение свободы несет не только физический, но и психологический дискомфорт. Естественным образом на фоне такого стресса появляется желание поскорее покинуть место лишения свободы досрочно и чаще всего для этого выбираются незаконные методы.

Но статистика, будучи упорной вещью, говорит о том, что в разных странах количество побегов отличается. Так в Шведской тюрьме шестеро заключенных, включая осужденных за убийство, не пожелали покинуть тюрьму даже тогда, когда охранник забыл закрыть их камеру. Они потратили свободное время на просмотр любимых ночных телепередач и приготовление шоколадного пирога. В большинстве стран, включая Россию, подобный инцидент закончился бы иначе. Причин тому несколько:

- психологическая атмосфера;
- полное подавление свободы воли;
- отсутствие какого-либо досуга;
- особенности организации надзора за заключенными.

Психологическая атмосфера в тюрьме – подавление личности заключенного

Тюрьма – это особая социальная система, где простые и привычные правила, применяемые в обычной жизни, перестают работать. Внутренняя жизнь строится на праве сильнейшего и умении доказать право занимать определенную позицию. Выжить и, в некоторых случаях, даже захотеть жить в такой среде может только человек с выдающейся силой воли, способный отстаивать свое мнение.

Большинство из попавших в места лишения свободы впервые, не готовы к такому жесткому психологическому и нередко физическому давлению. Исключение составляют только те лица, которые, в силу обращения в определенных социальных кругах, получили знания о том, как вести себя в тюрьме – они проще переносят попытки сломить их волю и быстрее адаптируются.

С первого дня нахождения в такой обстановке человек испытывает ощутимый дискомфорт, который нередко подталкивает его к попыткам так или иначе покинуть место заключения. Некоторые стараются применить медицинский метод – навредив себе и попав в лазарет, или даже стараются имитировать психологическое отклонение. Иногда встречаются и просто попытки сбежать, которые достаточно редко венчаются успехом – зачастую преступника находят по свежим следам и только в редких случаях на его обнаружение требуется время.

Проблема такой ситуации в том, что представителями власти в тюрьме не предпринимается попыток очеловечить атмосферу, избавившись от существующей иерархической системы. Вместо этого наблюдается попустительство, закрывание глаза на происходящее. Результатом становится еще большей разгул беззакония в пределах мест лишения свободы. При этом наиболее тяжелая атмосфера наблюдается в тюрьмах, где заключенные содержатся в сравнительно небольших камерах. Несколько проще ситуация в исправительных колониях – барачный способ жилья и терапия трудом упрощают атмосферу, сравнительно уменьшая повседневное давление на человека.

Возникающее на фоне такого физически ощутимого стресса желание совершить побег весьма логично. Никакое досрочное освобождение, обещаемое за примерное поведение, не сможет стать стимулом для неподготовленного человека, впервые оторванного от привычной социальной мирной жизни. Единственный способ уменьшить подобное желание в ближайшей перспективе – создание строго разделения внутри тюрем по социальному статусу, происхождению и занимаемому месту в мире до заключения под стражу. Только содержание в одном месте подобных людей способно создать сравнительно приемлемую атмосферу в местах лишения свободы, которая не будет создавать порочного круга, вызывающего желание сбежать или же настолько развращающего человека, что тот, нередко, вновь перешагивает через закон на воле.

Попадая под стражу, человек буквально становится безвольным, так как от него больше ничего не зависит, разве что место в иерархии внутри мест

лишения свободы. И это, несмотря на кажущееся преимущество, становится еще одной причиной совершения побега. Свобода воли – основная ценность, прописанная в демократическом сообществе и воспитываемая в любом из членов социума с юных лет. В результате это чувство, право выбора ценится гораздо больше, чем при любом другом государственном строе.

Попадание в тюрьму или колонию переносит индивида туда, где для личности нет места. Большинству трудно справиться с таким психологическим давлением, когда нет возможности принимать какие-либо значимые решения и все подчинено строгому расписанию, внутренним законам заключенных и представителей власти. Побег в таких ситуациях становится выходом из безысходности, попыткой хоть ненадолго вдохнуть воздух реальной свободы, увидится с близкими и родными.

Подобная проблема достаточно необычно решается во многих странах, где заключенным выделяются определенные права за соблюдение всех правил тюрьмы. Так в ряде тюрем США имеется возможность получить в свое личное распоряжение телевизор и приставку на несколько часов в день, а в Швеции заключенный сам решает, как проводить ему досуг – для этого есть весь необходимый спортивный инвентарь, библиотека, столовая, где они могут готовить себе пищу.

Результат соответствует ожиданиям – злостные шведские нарушители закона, попадая в столовую, заполненную острыми предметами, не пытаются взять охрану в заложники или выяснять между собой отношения. Они готовят еду, получают свою небольшую свободу воли и самовыражения, что выливается в уменьшение желания совершить побег. Действительно асоциальные элементы, представляющие угрозу подобного режима, предусмотрительно отсеиваются, и шанс их попадания в тюрьму сводится к минимуму.

Не менее важна и возможность выбора рабочей деятельности внутри колонии. Унификация, когда все занимаются одним и тем же, считается оптимальной системой, позволяющей держать под контролем всех заключенных, стирая между ними различия. В реальности это приводит к двум негативным последствиям – первое это возрастание желания сбежать, чтобы вернуть себе личность и право на самоопределение, а второе это деформация характера, приводящая впоследствии к тому, что человеком вновь совершается преступление и он возвращается в места лишения свободы. Позитивный результат за счет применения комбинации различных методик, включая эту, был достигнут в Норвегии, где процент заключенных, вновь попавших под стражу, составляет приблизительно 20%.

Для профилактики побегов большое значение имеет выбор досуга, представляющий для заключенного своего рода «глоток воли». Поэтому тюрьма в ряде стран не является местом, где заключенный полностью лишается всех своих прав. У лиц, находящихся под стражей, остается возможность определить собственный досуг. Такое небольшое проявление свободы воли имеет решающее значение для многих людей, практически полностью отбивая

у них желание и необходимость совершать побег, если, конечно, на свободе не происходит что-то имеющее для них серьезное значение.

Во многих странах людям находящимся в местах лишения свободы предоставляется необходимый набор средств для обеспечения собственного досуга по одному из трех направлений – физическому, духовному, интеллектуальному. Каждый заключенный способен сам планировать свое свободное время, посвящая себя любимому занятию. Так в норвежских колониях существуют полноценные спортивные залы, баскетбольные площадки и специализированные места для проведения времени на улице. Наличие библиотеки и возможности исповедовать свою религию позволяет заключенным сохраняться как личности, развиваться и меньше концентрироваться на мысли о побеге, как неотъемлемой части свободы.

Не менее важное значение для профилактики побегов является и организация надзора за заключенными. Известно, что охрана в местах лишения свободы во многих странах не особо положительно относится к заключенным, часто нарушая их простые права, присущие любому человеку. Такое поведение, доминирование за счет силы и постоянное ношение оружия, заметное заключенным, создает не самую благоприятную атмосферу, становясь еще одной причиной для совершения побега.

Интересные результаты показал опыт Германии – там срок заключения не продляется за то, что заключенные попытаются или реально покинут территорию тюрьмы. Положительным такой поступок считаться не будет, но и увеличением срока пребывания за решеткой не грозит. Такую возможность можно назвать "кажущейся волей" – заключенный знает, что если на воле случится что-то важное для него, то он сможет незаконно покинуть территорию колонии или тюрьмы, не понеся за это сурового наказания, а потому и не помышляет о необходимости побега.

Наибольшую лояльность в отношении к заключенным, в очередной раз, показала Норвегия. Там тюремные охранники не носят оружие постоянно, тем самым не создавая угнетающей атмосферы. Такая практика, в сочетании с лояльным отношением к отбывающим наказание в других повседневных аспектах, доказала свою эффективность – процент побегов чрезвычайно низок. У заключенных просто нет нужды вырываться за предел колонии, если они могут спокойно отбыть наказание, заработав реальные деньги честным трудом, а затем войти в жизнь полноправным членом общества.

Подводя итоги статьи, отметим, что снизить желание заключенных совершить побег достаточно непросто – для этого необходима постепенная поступательная работа по всем направлениям в текущей системе исполнения наказаний. Атмосфера в колониях и тюрьмах создана максимально угнетающая, подавление личности иерархией не порицается, а возможностей для саморазвития предоставляется минимум. Изменение подобных недостатков позволит в корне пересмотреть всю организацию мест лишения свободы, обеспечив наиболее оптимальное размещение заключенных и их последующую

интеграцию в обычную жизнь без затрат ресурсов на обеспечение защиты от побега.

### Литература и источники

1. Антонян Ю.М. Психологическое отчуждение личности и преступное поведение (генезис и профилактика дезадаптивных преступлений). Ереван, 1987.
2. Антонян Ю.М. Социальная среда и формирование личности преступника. М., 1975,- 159 с.
3. Антохина А.Б. Институт мер уголовно-правового характера как форма реализации уголовной ответственности // Современная научная мысль. 2012. №1. С.61-68.
4. Бриллиантов А. Проблемы квалификации побега // Уголовное право. 2005. №2. С. 18-22.
5. Волков Б.С. Детерминистическая природа преступного поведения. Казань, 1975.- 110 с.
6. Гилев Г.П. Проблемы и возможности использования психолого-педагогического воздействия на осужденных в практике ИТУ//Психолого-педагогическое обеспечение деятельности ИТУ: Сборник статей/ Под ред. М.Г. Деткова. Домодедово, 1991. С.29-34
7. Игошин В. Предупреждение побегов как одно из слагаемых профессиональной деятельности инспекторов отделов охраны ИУ // Ведомости уголовно- исполнительной системы. 2005. № 4. С. 38-45.
8. Литвинов И. Некоторые вопросы уголовной ответственности за побег // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2008. № 5. С. 44-46.
9. Малков В.П. Ответственность за побег из места заключения или из под стражи. // Правоведение. 1993. №1.
10. Морозов А.Ю. Эволюция условно-досрочного освобождения от отбывания наказания в российском уголовном праве // Современная научная мысль. 2012. №1. С.54-61.
11. Муравич З.А. Психическое насилие как квалифицирующий признак побега из места заключения или из-под стражи//Труды Омской высшей школы милиции. Вып.21. Омск, 1976. С.75-81.
12. Муравич З.А. Физическое насилие как признак квалифицирующий побег из места заключения или из-под стражи//Проблемы борьбы с преступностью. Омск, 1977. С.43-56.
13. Орлов В.И. Побег из зоны. Причина халатность//Вестник МВД России. 1992. № 5. С.43-53.
14. Пирожков В.Ф. Психологические аспекты борьбы с побегами/// Исправительно-трудовые учреждения: Бюллетень ВНИИ МВД СССР. 1982. №8. С.50-54.

15. Стуканов А.П. Побег из тюрем и колоний России. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. - 147 с.
16. Стуканов А.П. «Кресты»: история побегов. М.: Юридический центр Пресс, 2001.
17. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63 - ФЗ (в ред. ФЗ от 09.07.1999 г.). / Собрание законодательства РФ. - №25. - ст.2954.

---

**НЕФЕДОВСКИЙ ГЕННАДИЙ ВИКТОРОВИЧ** – соискатель НИИ истории, экономики и права (gvnefedovsky@mail.ru)  
**NEFEDOVSKIY, GENNADIY V.** - applicant for scientific degree, History, Economics and Law Research Institute. Russia, Moscow.

---

УДК 343.34

**ВОРОНОВ А.М.  
СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ**

*Ключевые слова:* общественная безопасность, национальная безопасность, правоохранительная деятельность, общественные организации, местное самоуправление

В статье рассмотрен феномен обеспечения общественной безопасности. Автор доказывает, что общественная безопасность является не разновидностью национальной безопасности, а образует органически присущий ей структурный элемент, наделенный собственным содержанием, установление которого носит не только теоретический, но и сугубо практический интерес, поскольку прямо влияет на формирование особого направления правоохранительной политики государства.

**VORONOV, A.M.  
SYSTEM PUBLIC SAFETY: THE PROBLEM OF OPTIMIZING**

*Keywords:* public safety, national security, law enforcement, community organizations, local government

The article deals with the phenomenon of public safety. The author argues that that public safety is not a kind of national security, and organic forms an inherent structural element, endowed with its own content, the establishment of which is not only theoretical but also purely practical interest, since a direct impact on the formation of a special direction of law enforcement policy.

Проблемы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации имеют глубокие исторические корни [1], органически связаны с политическими, экономическими, социальными, государственно-правовыми реформами, проводимыми в стране, проблемами формирования гражданского общества, демократии, что требует, на наш взгляд, их системного осмысления в контексте Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [2].

Здесь необходимо отметить принципиальную позицию автора, что общественная безопасность является не разновидностью национальной безопасности, а образует органически присущий ей структурный элемент, наделенный собственным содержанием, установление которого носит не только теоретический, но и сугубо практический интерес, поскольку прямо

влияет на формирование особого направления правоохранительной политики государства, определяющего систему стратегических и тактических мер противодействия угрозам общественной безопасности.

В связи этим возникают задачи по дальнейшему развитию норм законодательства, действующих в сфере обеспечения общественной безопасности, с учетом критического осмысления национального и зарубежного опыта. Эти принципиально важные соображения позволяют придать проблеме обеспечения общественной безопасности Российской Федерации общенаучный характер, ее разработка предполагает координацию усилий ученых и специалистов различных отраслей знаний в целях получения научно-обоснованных и практически значимых результатов» [3], являющихся платформой для конструирования административно-правовых основ деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений) по обеспечению общественной безопасности Российской Федерации.

Подобная система взаимодействия субъектов обеспечения общественной безопасности требует учета особенностей ее функционирования в условиях федеративного устройства государства, уровня развития экономики, состояния правопорядка и иных детерминационных факторов, прямо или косвенно, позитивно или негативно влияющих на достижение целей и задач обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

Концептуальное конструирование современной системы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации представляет известную сложность в силу своей многоаспектности и предполагает разработку как теоретико-методологических вопросов, так и административно-правового механизма, основных направлений, форм и методов реализации соответствующих нововведений.

Необходимо отметить, что Стратегия национальной безопасности определяет принципы, задачи и приоритетные направления обеспечения всех видов безопасности Российской Федерации. Однако политика и средства ее реализации в этой сфере должны быть определены применительно к отдельным ее видам. Особенно это касается общественной безопасности, об обеспечении которой прямо указано в Конституции Российской Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72).

Также важна и системность в таком опредмечивании государственной политики в области национальной безопасности - ряд концепций по отдельным видам безопасности уже принят (например, Концепция информационной безопасности, Концепция продовольственной безопасности и т.д.). Данное обстоятельство учитывается и в организации работы Совета Безопасности Российской Федерации, в котором на основании Указа Президента РФ от 6 мая 2011г. №590 «Вопросы Совета

Безопасности Российской Федерации» [4], создана и функционирует Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности.

Вступление в силу Федерального закона от 28 декабря 2010г. №390-ФЗ «О безопасности» [5] стало очередной знаменательной вехой в развитии теории безопасности. Представляется целесообразным, кратко рассмотреть его основные положения в контексте заявленной автором проблематики.

Новый закон определяет основные принципы и содержание обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, совокупность которых в Стратегии национальной безопасности России до 2020 года именуется национальной безопасностью, а также полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации.

Правовую основу обеспечения безопасности России (статья 5 закона) составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, 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.

Следует подчеркнуть, что новый закон закрепляет иную систему основных принципов обеспечения безопасности страны, к числу которых отнесены (статья 2):

- 1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
- 4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- 5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями,

международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

В тоже время, из этой системы выпали, утратили свое основополагающее значение присутствовавшие в законе «О безопасности» от 5 марта 1992г., следующие принципы: интегрированности, сбалансированности жизненно важных интересов личности, общества и государства, и взаимной ответственности личности, общества и государства за состояние безопасности.

На наш взгляд, это вовсе не означает, что граждане и их общественные объединения, то есть институты гражданского общества, отстранены от обеспечения безопасности страны. На право граждан и общественных объединений участвовать в обеспечении безопасности прямо указывается в части 4 статьи 4 федерального закона. Глава 2 закона характеризует полномочия федеральных органов государственной власти, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 8-11) и органов местного самоуправления (ст. 12) в области обеспечения безопасности, которые, по сути, образуют систему безопасности в целом. Так, статья 12 закона определяет, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности. В главе 3 закона прописан статус Совета Безопасности РФ.

Здесь следует заметить, что с принятием этого важного законодательного акта выстраивание архитектуры системы обеспечения безопасности России не заканчивается. Однако автор данной статьи не ставил своей задачей проведение анализа положений Закона и оценку его положительных и отрицательных сторон. Целью данного исследования является именно оптимизация системы обеспечения общественной безопасности, выработка и аргументация положений, направленных на ее совершенствование.

Необходимо отметить, что в правовой литературе высказываются разные трактовки такого ключевого понятия как обеспечение общественной безопасности. Мы исходим из того, что обеспечение общественной безопасности представляет собой сложнейший социально-правовой механизм, под которым следует понимать формирование и проведение внутренней и внешней политики Российской Федерации по созданию и поддержанию необходимого уровня защищенности объектов безопасности посредством осуществления мер нормативно-правового, организационного, управленческого и иного характера. Мер, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Основная цель этой политики заключается в создании на соответствующих концептуальных положениях и поддержании должного уровня функционирования организационно-правового механизма

обеспечения общественной безопасности, которая не ограничивается лишь правоохранительной сферой государственного управления, а охватывает достаточно широкую совокупность административных, экономических, правовых, организационных и иных мер по предупреждению и пресечению угроз общественной безопасности и ликвидации последствий их проявлений.

Здесь необходимо отметить, что обеспечение общественной безопасности Российской Федерации - это деятельность не только государства, но и всего общества и каждого гражданина в отдельности, направленная на защиту жизненно важных интересов личности, общества и государства и их практическую реализацию.

Государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Президент Российской Федерации.

Государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации.

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства.

Таким образом, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года - является официально признанной системой стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики. Достижение долгосрочных целей политики безопасности осуществляется путем решения комплекса подчиненных им задач во всех сферах жизнедеятельности.

Общественная безопасность обеспечивается проведением единой государственной политики системой мер экономического, политического и организационного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Для непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства, в соответствии с законом «О безопасности», образуется государственная система обеспечения безопасности Российской Федерации. Организационную структуру системы обеспечения общественной безопасности, как органической части единой государственной системы национальной безопасности, согласно главы 2 закона «О безопасности», составляют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Здесь следует отметить, что граждане, общественные и иные организации и объединения правоохранительной направленности также являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством республик в составе Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти и управления краев, областей, автономной области и автономных округов, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, органам местного самоуправления и иным общественным организациям и объединениям правоохранительной направленности, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом и составляющим негосударственную систему обеспечения общественной безопасности.

Таким образом, систему обеспечения общественной безопасности образуют органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, органы муниципальной власти (местного самоуправления), общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении общественной безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности. Организационная структура системы обеспечения общественной безопасности, представляет собой основанную на разделении компетенции и функций и объединенную с помощью коммуникационных связей совокупность субъектов управления. Она отражает механизм их взаимодействия, оптимальность построения и функционирования и обеспечивает завершенность того или иного управленческого цикла.

Сложный характер обеспечения общественной безопасности предполагает не только соответствующую организационную структуру, но и адекватную ей систему субъектов управления, наделенных необходимыми полномочиями.

Субъектами обеспечения общественной безопасности Российской Федерации являются государство, органы публичной власти, общественные и иные организации и объединения правоохранительной направленности, а также граждане.

Основную ответственность за состояние общественной безопасности несет государство, осуществляющее функции ее обеспечения через органы законодательной, исполнительной и судебной властей на федеральном, региональном и местном уровнях управления.

На федеральном уровне в систему обеспечения общественной безопасности Российской Федерации входят органы управления данной деятельностью: Президент Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти, участвующие в обеспечении общественной безопасности (МВД, ФСБ, МЧС России и др.), общественные организации и объединения.

Вооруженные силы могут принимать участие в обеспечении общественной безопасности в пределах, предусмотренных основными положениями Военной доктрины Российской Федерации [6]: во-первых, в рамках отдельных формирований Вооруженных Сил; во-вторых, только для содействия органам внутренних дел и внутренним войскам МВД, а не самостоятельно; в-третьих, в порядке, установленном законодательством; в-четвертых, для решения ограниченного числа четко обозначенных задач (локализация и блокирование района конфликта, пресечение вооруженных столкновений, разведение противоборствующих сторон, защита стратегически важных объектов).

На региональном и местном уровнях в систему обеспечения общественной безопасности Российской Федерации входят соответствующие структуры органов публичной (государственной и муниципальной) власти и управления, общественные организации и объединения, организации, предприятия, учреждения и граждане, действующие в пределах предоставленных им законом прав и полномочий с учетом разделения компетенции федеральных, региональных и местных субъектов управления.

Представляется целесообразным в рамках заявленной статьи рассмотреть роли именно этого уровня обеспечения общественной безопасности.

Вопросы, связанные с обеспечением обороны и безопасности российского государства, его граждан, общественных объединений и организаций, в соответствии с Конституцией РФ, относятся к компетенции Российской Федерации (ст. 71). Это положение указывает, что главным субъектом обеспечения безопасности является государство [7], которое, в соответствии с действующим законодательством, гарантирует безопасность каждого гражданина России на территории и за пределами Российской Федерации. Охранные функции государство реализует через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Однако особое место в системе обеспечения общественной безопасности, на наш взгляд, занимают органы местного самоуправления, наделенные Федеральным законом от 6 октября 2003г. №1310-ФЗ «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8] (далее Закон об общих принципах организации местного самоуправления) определенными полномочиями в исследуемой нами сфере.

Органы местного самоуправления, являясь низшим звеном системы обеспечения общественной безопасности, призваны на местах обеспечивать защищенность и создавать необходимые условия жизнедеятельности граждан в пределах своих муниципальных образований. Согласно Конституции Российской Федерации, местное самоуправление призвано обеспечивать самостоятельное решение вопросов местного значения (ст. 130), однако здесь следует исходить из того, что закрепленная Конституцией модель местного самоуправления не предполагает возможности подмены муниципальных органов государственными. В ст. 12 Основного закона прямо указывается на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Анализируя положения данной статьи, на наш взгляд, нельзя не согласиться с мнением С.А. Авакяна о том, что вряд ли оправдано противопоставление государственного и местного самоуправления, представленного органами власти, ближе всех стоящими к населению [9]. Как отмечает А.И. Черкасов «практически невозможно провести абсолютную границу между функциями государственного управления и местного самоуправления. Ведь местные органы осуществляют как сугубо местные функции, так и полномочия, вытекающие из их централизованного государственного управления» [10]. Поэтому необходимо отметить, что в содержании ст.12 Конституции РФ речь идет не о противопоставлении государства и муниципальных органов, а об установлении, на наш взгляд, весьма условно, границ между ними.

На основе анализа специфических особенностей характеризующих местное самоуправление как орган муниципальной власти, следует отметить, что муниципальная власть – разновидность публичной власти, связанная с реализацией функций местного самоуправления. По сути, муниципальная власть - негосударственная, публичная власть (власть над обществом). Легальное определение понятия «публичная власть» введено постановлением Конституционного Суда РФ от 15 января 1988г. по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и Закона от 31 октября 1994г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми». В постановлении отмечается, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе, что публичная власть может быть и муниципальной. Следовательно, в Российской Федерации существует две разновидности публичной власти - государственная и муниципальная.

Являясь разновидностью публичной власти, муниципальная власть действует в пределах муниципального образования, реализуется от имени

местного сообщества органами местного самоуправления, основана на праве. Имея негосударственный характер, муниципальная власть в то же время характеризуется признаками, присущими государственной власти: имеет четко выраженный институционализированный характер; обладает специфически обособленным аппаратом, осуществляющим эту власть; издает обязательные для исполнения нормативные акты; осуществляется на определенной территории по отношению ко всем лицам; связана с установлением и сбором налогов; самостоятельно формирует бюджет; правомочна использовать возможности государственного принуждения для реализации своих целей и задач, в том числе по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Так, на уровне муниципалитетов, вопросы местного значения в области общественной безопасности определены Законом об общих принципах организации местного самоуправления, который четко градировал эти вопросы в зависимости от статуса муниципального образования. Многие из них затрагивают сферу обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка.

При таком подходе, к вопросам местного значения поселения относятся (ст. 14): участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения; создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения.

К вопросам местного значения муниципального района относятся (ст. 15): участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района; организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией; организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти.

К вопросам местного значения городского округа относятся (ст. 16):

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;
- организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

- организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

- организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти.

На наш взгляд, представляется целесообразным рассмотреть некоторые вопросы оптимизации системы обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне, уточнив при этом роль и место органов муниципальной власти в исследуемой нами сфере.

Как нами отмечалось ранее, граждане, общественные и иные организации и объединения правоохранительной направленности составляют негосударственную систему общественной безопасности, обладают правами и обязанностями в участии и оказании содействия органам муниципальной власти по ее обеспечению в пределах муниципальных образований в соответствии с действующим законодательством.

В настоящее время довольно подробно вопросы функционирования системы обеспечения национальной, а равно общественной безопасности отражены в аналитических материалах Совета Безопасности России, научных разработках ведущих ученых изучающих теорию безопасности, однако исследованию проблем возникновения, становления и развития негосударственной системы обеспечения безопасности российского общества не уделено должного внимания.

В этой связи выявление роли и места органов муниципальной власти, граждан, общественных и иных организаций и объединений правоохранительной направленности, составляющих негосударственную систему безопасности в системе обеспечения общественной безопасности, является значимой и актуальной научной проблемой.

Об актуальности высказанных суждений, на наш взгляд, свидетельствуют следующие обстоятельства.

Во-первых, на государственном уровне не существует целостной концепции, определяющей место и роль негосударственной системы обеспечения безопасности в современном обществе. В связи с чем представляется целесообразным изучение вопросов становления и функционирования негосударственной системы обеспечения безопасности с точки зрения методологии, направленное на осмысление ее места и роли в системе национальной, а равно общественной безопасности.

Становление негосударственной системы обеспечения безопасности было связано с принятием закона РФ от 11 марта 1992 г. «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [11], определяющего административно-правовой режим функционирования частных детективных и охранных предприятий. К настоящему времени сформировались и активно действуют субъекты этой системы -

негосударственные (частные) охранные и сыскные организации, роль которых в системе обеспечения общественной безопасности сегодня уже более чем значительна.

Сотрудники частных охранных предприятий и служб безопасности в своей деятельности уже не только выполняют задачи, связанные с обеспечением личной безопасности предпринимателей, предпринимательской деятельности. Они также участвуют в предотвращении преступлений против жизни и собственности, в обеспечении безопасности при проведении общественных мероприятий. Частные охранно-сыскные структуры объективно вносят большой вклад в обеспечение общественной безопасности и охраны общественного порядка. Они реально являются неотъемлемой частью сложившейся за последнее десятилетие системы безопасности городов, населенных пунктов и муниципальных образований. Более того, ни борьба с преступностью, ни борьба с терроризмом сегодня уже не могут быть в достаточной мере эффективными без использования сил и ресурсов негосударственной системы обеспечения безопасности.

Эта основательная позиция, которую сегодня занимают негосударственные охранные и детективные предприятия в системе общественной безопасности, не вызывает сомнений и подтверждена статистически [12].

Однако в настоящее время негосударственная система безопасности осталась вне правового поля, в связи с чем так и не была вписана в единую национальную систему обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Парадоксально, что в последние годы в научной и публицистической литературе, посвященной проблемам безопасности, стало все чаще встречаться понятие «негосударственная система обеспечения безопасности». Однако несмотря на очевидную необходимость методологически строгого соотнесения двух понятий: негосударственная и государственная система безопасности, в том числе, с точки зрения принципа системности, эти понятия рассматриваются лишь в ключе междисциплинарных исследований.

Во-вторых, актуализировавшаяся в последние годы необходимость разработки концепции и обоснования основных приоритетов государственной политики безопасности была реализована в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020г. Однако в ней так и не нашли своего отражения в качестве приоритетных направлений государственной политики вопросы развития и функционирования негосударственной системы обеспечения безопасности российского общества.

В настоящее время сложилась противоречивая ситуация, которая определяется следующими параметрами. С одной стороны, сегодня не только существует негосударственная система обеспечения безопасности,

но она является важнейшим субъектом обеспечения национальной безопасности и социальным партнером государства в сфере безопасности. С другой стороны, нет сколько-нибудь оформленной и последовательно реализуемой позиции государства в отношении негосударственной системы безопасности. Такая позиция, на наш взгляд, может и должна быть отражена в политике государства и выражаться в законодательных и управленческих решениях, направленных на создание условий для эффективного (с точки зрения целей безопасности) функционирования негосударственной системы обеспечения национальной безопасности.

В-третьих, необходимость формирования единой национальной системы обеспечения безопасности, основанной на принципах федерального устройства нашего государства.

Сегодня негосударственная и государственная системы национальной безопасности функционируют как бы в разных плоскостях, не будучи связанными едиными механизмами функционирования и взаимодействия. Несмотря на единство целей деятельности и на взаимопонимание, которое на практике всегда сопровождает взаимодействие структур негосударственной и государственной систем безопасности, обе стороны действуют на свой страх и риск, чаще всего исходя из принципов целесообразности.

Таким образом, в настоящее время, ни на концептуальном, ни на правовом, ни на административном уровне не существует сколько-нибудь продуманных механизмов их взаимодействия.

Представляется, связующим звеном здесь должны стать органы муниципальной власти, наделенные определенными полномочиями в данной сфере. На наш взгляд, следует более конкретно прописать вопросы их компетенции в различных сферах обеспечения безопасности как, например это сделано в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, которая напрямую связывает совершенствование и развитие единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с повышением эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления в области безопасности жизнедеятельности населения.

Подводя краткий итог, представляется целесообразным сделать некоторые промежуточные выводы.

Органы муниципальной власти, являясь низшим (местным) уровнем государственной системы обеспечения общественной безопасности, в то же время занимают ведущее положение в негосударственной системе обеспечения безопасности российского общества. Согласно действующему законодательству, им делегированы государственные полномочия по управлению силами и средствами безопасности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на территории муниципальных образований (местном уровне). В управленческом аспекте, их деятельность в исследуемой нами сфере заключается в

организации, координации и взаимодействию различных муниципальных и федеральных структур - субъектов безопасности, обеспечивающих достижение общей цели.

Названные, а также и другие органы при осуществлении функций в указанной сфере взаимодействуют в различных формах: обмен информацией о состоянии правопорядка на соответствующей территории, распространенности и характере совершаемых административных правонарушений и преступлений, о социальной обстановке, либо ее напряженности; ситуации, связанной с климатическими и иными процессами, о средствах предотвращения и ликвидации последствий стихийных бедствий, о необходимости введения предусмотренных законодательством ограничений, либо чрезвычайного положения.

Подробный анализ функций государственных органов обеспечения безопасности убеждает автора в том, что в Российской Федерации основным недостатком существующей системы остается неразвитость ее функциональных элементов. Из множества приведенных функций и полномочий многочисленных органов различных ветвей власти едва ли наберется десяток функций, отвечающих действительно функциональным компонентам системы. Отсутствует в прямой постановке главная функция - анализа и оценки реальных и потенциальных угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства в различных сферах безопасности.

Представление субъектов обеспечения общественной безопасности в виде системы дает уникальную возможность увидеть все составляющие элементы безопасности личности, общества и государства в целом, исследовать связи между элементами общей системы, смоделировать сложные процессы обеспечения общественной безопасности, спрогнозировать возможные состояния системы, а также помогает выработать необходимые рекомендации органам публичной власти. Нельзя не согласиться с мнением Я.Н. Радюшина, что «при формировании иерархической (разноуровневой) системы обеспечения общественной безопасности требуется учитывать два, на первый взгляд, противоречивых принципа: единоначалия и распределения полномочий. С одной стороны, руководитель высшего уровня должен быть наделен всей полнотой власти и ответственности, с другой - без передачи части функций на более низкий уровень, без консультаций и согласований невозможно устранить неизбежные разногласия и конфликты при принятии и исполнении решений. Чем выше степень угрозы безопасности, тем сложнее должна быть система ее обеспечения, больше уровней управления, а, следовательно, и процесс обеспечения общественной безопасности более сложен и длителен» [12].

Система обеспечения общественной безопасности, на наш взгляд, должна иметь как минимум три уровня управления.

Первый уровень – местный (территориальный), наиболее простой и включает в себя ресурсы муниципальных органов власти и управления, а также силы и средства специальных ведомств, служб подразделений, дислоцированных на территории муниципальных образований.

Второй уровень – региональный, является более масштабным по сравнению с предыдущим, значительно отличается от него, и на сегодняшний день в практической деятельности применяется крайне редко, хотя в последние годы получает все большую научную проработку [13]. О проблеме, каким должен быть в этом случае орган оперативного управления уже писали И.Е.Ложкин, А.Ф.Майдыков, В.В.Овчинников, П.В. Голубец и др.

Субъекты обеспечения общественной безопасности региона функционируют в пределах своих административно-территориальных единиц. При возникновении угрозы общественной безопасности, должны быть немедленно задействованы силы и средства нескольких, обычно соседних, субъектов федерации.

Третий уровень управления - федеральный, осуществляет стратегическое планирование и выполняет координационные, контрольные и надзорные функции в организации обеспечения общественной безопасности.

Таким образом, второму и третьему уровням системы обеспечения общественной безопасности в большей мере характерны управленческие функции. В повседневной жизни основу этой системы составляют органы муниципальной власти, объективно обладающие всеми возможностями для оперативного выявления и реагирования на малейшие отклонения от обычного режима общественной жизни.

Однако здесь также следует обратить внимание на роль и значение участия граждан, общественных или иных организаций и объединений в обеспечении общественной безопасности.

Действительно, основным субъектом обеспечения общественной безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей. Однако обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации - это деятельность не только государства, но и всего общества и каждого гражданина в отдельности, направленная на защиту жизненно важных интересов личности, общества и государства и их практическую реализацию.

Граждане, общественные, иные организации и объединения также являются субъектами противодействия угрозам общественной безопасности (субъектами безопасности) и обладают правами и обязанностями по участию, оказанию содействия в обеспечении общественной безопасности в соответствии с законом. Государство же должно обеспечивать правовую и социальную защиту гражданам, органам местного самоуправления, иным общественным организациям и

объединениям, оказывающим содействие в обеспечении общественной безопасности.

Наиболее распространенными гражданскими организационными формированиями, непосредственно участвующими в обеспечении общественной безопасности, являются добровольные народные дружины, общественные пункты охраны правопорядка, добровольные пожарные дружины, общества спасателей, службы спасения и др. Как правило, основной функцией таких общественных формирований является содействие компетентным органам в реализации отдельных мер обеспечения общественной безопасности.

Здесь уместно отметить, что местное самоуправление - это мощный рычаг в деле оптимизации государственного управления во многих сферах общественной жизни, в том числе и в сфере обеспечения безопасности личности и общества. Органы муниципальной власти ближе всего стоят к народу, наиболее полно осведомлены о его насущных потребностях, а, в силу непосредственного взаимодействия, фактического вхождения муниципальных руководителей в местное сообщество, высоко заинтересованы в разрешении местных проблем.

Проводя умную и грамотную управленческую политику и практически напрямую контактируя с населением, органы муниципальной власти обладают большим потенциалом в привлечении местных жителей к участию в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Эта мера приобретает все большую популярность в последние годы, а граждане и организации становятся полноправным субъектом системы общественной безопасности.

Таким образом, развитие и укрепление позиций муниципальной власти открывает широкие перспективы к совершенствованию системы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации в целом.

Резюмируя вышеизложенное, представляется целесообразным сделать следующие выводы.

Особенность российской системы обеспечения общественной безопасности состоит в том, что она громоздка и разветвлена по многим функциональным направлениям. Для принятия быстрых и нестандартных решений в области обеспечения безопасности она предполагает создание ряда межведомственных уровней, в качестве которых выступают различные межведомственные комиссии при правительстве и главе государства.

Организационная структура системы обеспечения общественной безопасности представляет собой основанную на разделении компетенции и функций и объединенную с помощью коммуникационных связей совокупность субъектов управления. Она отражает механизм их взаимодействия, оптимальность построения и функционирования и обеспечивает завершенность того или иного управленческого цикла, обеспечивает неотвратимость наказания [14].

Органы муниципальной власти, а также граждане, общественные и иные организации и объединения правоохранительной направленности, являясь низшим звеном системы безопасности, занимают особое место в системе обеспечения общественной безопасности. Они образуют негосударственную систему обеспечения общественной безопасности и призваны на местах обеспечивать защищенность и создавать необходимые условия жизнедеятельности граждан в пределах своих муниципальных образований.

При этом органы муниципальной власти занимают ведущее положение в негосударственной системе обеспечения безопасности российского общества. Согласно действующему законодательству, им делегированы государственные полномочия по управлению силами и средствами безопасности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на территории муниципальных образований (местном уровне).

### **Литература и источники**

1. Савин В.И., Эртель А.Г. Политико-правовая ретроспекция развития федерации как формы государственного устройства // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2012. №4. С.57-64.
2. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. №20. Ст. 2444.
3. Воронов А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения. Автореф. дисс. ... д-ра. юрид. наук. М., 2006. С. 6.
4. Указ Президента РФ от 6 мая 2011 г. №590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. №19. Ст. 2721.
5. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. №1. Ст.2.
6. Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. №146 «О военной доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. №7. Ст.724.
7. Зубов И.Н. Основные положения доктрины общественной безопасности // Государство и право. 1995. №12.
8. Федеральный закон РФ от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 8 ноября 2007г. №257-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.
9. Авакян С.А. Местное самоуправление в России: Теория и практика // Государство и право. 1993. №6. С. 144.
10. Черкасов А.И. Органы местного самоуправления в зарубежных странах: сравнительное исследование. М., 1994. С. 16.
11. См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ.

1992. №17. Ст. 888.

12. <http://www.mvd.ru>

13. Радюшин Я.Н. Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности. М., 2004.

14. См. напр.: Антохина А.Б. Институт мер уголовно-правового характера как форма реализации уголовной ответственности // Современная научная мысль. 2012. №1. С.61-68.

---

**Воронов А.М.** - доктор юридических наук, профессор кафедры административного права Всероссийской государственной академии Министерства финансов Российской Федерации (Alex\_voronoff@mail.ru)  
**Voronov, A.M.** - Doctor of Law, Professor of Administrative Law of the Russian State Academy of the Ministry of Finance of the Russian Federation

---

УДК 343.34

**ВАРГУЗОВА А.А.**  
**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ**  
**МЕТОДОЛОГИИ МОНИТОРИНГА УРОВНЯ**  
**ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Ключевые слова:** общественная безопасность, методология, методическое сопровождение, мониторинг

В статье рассмотрены проблемы методологии и методики обеспечения общественной безопасности, взаимовлияние различных методов познания и общей методологической доминанты. Особое значение автор отводит созданию системы мониторинга уровня обеспечения общественной безопасности.

**VARGUZOVA, A.A.**  
**THEORETICAL BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF THE MONITORING**  
**METHODOLOGY LEVEL PUBLIC SAFETY**

**Keywords:** *public safety, methodology, methodological support, monitoring*

The article deals with problems of methodology and techniques of public safety, the interaction between different methods of knowledge and common methodological dominant. The author devotes special importance to establish a system for monitoring the level of public safety.

Возникновение общенаучного знания с присущими ему методами исследования позволило преодолеть противоречия в изучении общества

средствами мононауки за счет не только процессов дифференциации научного познания, но и процессов интеграции, следствием которых, в свою очередь, и стало формирование единого научного знания.

Единство научного знания обусловлено всеобщей связью явлений материального мира, их интегративным взаимодействием, познавательная функция которого состоит в обеспечении безопасности с точки зрения целостности и всестороннего понимания ее социального характера.

По мере расширения интегративных процессов и общенаучных представлений о глобальной проблеме обеспечения безопасности создаются частные представления о сущности, содержании и перспективах развития отдельных его элементов и, в частности, понятий «безопасности личности, общества и государства», их исторической и современной интерпретации.

Процессы дифференциации и интеграции последовательно превращаются в основные средства научного видения картины мира и по этой причине имеют эвристическое значение в структуре научного знания, поднимая его до уровня общенаучности как результат взаимодействия естественных, технических и гуманитарных наук.

Таким образом, методологию обеспечения общественной безопасности можно определить как учение о методах, которое представляет собой совокупность принципов, правил, приемов научной деятельности, применяемых для получения истинных и объективно отражающих деятельность знаний об общественной безопасности.

Необходимо четко представлять, что основу современного подхода к дефиниции данного понятия составляет системный и комплексный подход. На основе диалектического и исторического материализма при рассмотрении вопроса обеспечения безопасности личности используются системно-структурный, функциональный, сравнительный, статистический, кибернетический, социологический и другие (специфические) методы: формально-логический, сравнительно-правовой, технико-юридический и правовой эксперимент.

В связи с этим представляется, что любой прогноз, особенно в сфере обеспечения общественной безопасности, должен содержать и количественные, и качественные характеристики, а в его основе, в равной мере, могут присутствовать не только наукометрические методы (экстраполяция, математическое моделирование), но и метод интуитивных экспертных оценок, основанный на социальном опыте и профессиональных знаниях, навыках и умениях эксперта. Однако как представляется, применение этих методов прогнозирования состояния безопасности все же не может служить достоверной основой для принятия управленческих решений на перспективу, поскольку реализация государственной задачи обеспечения безопасности находится в прямой зависимости от финансово-экономических возможностей государства и стоящих перед ним, в конкретный исторический период, иных задач социального и государственного управления.

Характерным признаком общенаучных проблем, к которым, несомненно, относится обеспечение общественной безопасности, является их внутренняя взаимосвязь, т.е. взаимопроникновение и взаимовлияние различных методов познания и общей методологической доминанты.

Всестороннее изучение закономерностей возникновения общественно опасных факторов и их влияния на природу, общество и человека в структуре общенаучного знания переоценить трудно, поскольку от его результатов зависит и социальная оценка, и активная государственная политика в области обеспечения безопасности.

Становится ясно, что к числу подобных проблем социальной практики с полным основанием следует отнести проблему обеспечения общественной безопасности, теоретико-прикладное решение которой предполагает, прежде всего, достаточно широкое, общенаучное осмысление в следующей формально-логической системе суждений:

во-первых, теоретико-прикладное решение проблемы обеспечения общественной безопасности имеет прямую направленность на выработку и реализацию научных методов управления социальной практикой, например, в сфере организации обеспечения общественной безопасности;

во-вторых, научный инструментарий исследования проблем обеспечения общественной безопасности предполагает обязательный переход от сугубо теоретических конструкций к анализу эмпирического материала, а далее на уровень общенаучного осмысления, фиксирующего общее научное знание («безопасность») в органическом единстве со специфическим знанием («международная», «национальная», «общественная», «экономическая» и т.п. виды безопасности);

в-третьих, в сфере теоретико-методологического обеспечения общественной безопасности как таковой и различных ее видов происходит синтез естественнонаучного, технического и гуманитарного знания, пришедшего на смену традиционной его монопредметности.

Общенаучный характер понятия «общественная безопасность» отражает особые его признаки в той или иной специфической сфере общественных отношений и включает в себя общие (типичные) положения всех элементов социальных систем в целях их сохранения, нормального функционирования и развития.

Помимо изучения понятийных категорий, отражающих содержание понятия «общественная безопасность», весьма важно, на наш взгляд, принять во внимание и требование междисциплинарного метода познания, позволяющего получить и использовать результаты прикладного значения в целях совершенствования той или иной практической деятельности. Отсюда следует, что гносеологическая трактовка понятия «общественной безопасности» весьма многообразна, а его определения, раскрывая присущие признаки и характеристики, могут рассматриваться лишь в определенном, предметном ракурсе.

Социально-психологический аспект общенаучного понятия

«общественная безопасность» раскрывается в прикладном его содержании и означает применительно к деятельности правоохранительных органов, как социально-психологические явления в обществе, касающиеся защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, противодействия преступности, охраны собственности и общественного порядка, представления об источниках опасности, объектах обеспечения общественной безопасности, системе обеспечения общественной безопасности.

Опасности и угрозы - неперенные спутники жизни и деятельности человека. Опасность - это свойство среды, окружающей объект защиты, которое при определенных условиях способно привести к нежелательным последствиям для объекта защиты.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года определяет национальную безопасность как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».

Очевидно, что защищенность - свойство, склонное к количественным изменениям: объект может быть более или менее защищенным. Подобная особенность рассматриваемого феномена должна обязательно учитываться при определении понятия «безопасность», дополненное третьим компонентом - заданным уровнем обеспечения безопасности или уровнем последствий реализации угроз общественной безопасности.

Стоит отметить, что методология обеспечения общественной безопасности, уточняя содержание таких понятий, как «безопасность» и «общество», призвана сыграть особую роль в разработке проблем защищенности от различного рода угроз.

На основании изложенного представляется целесообразным сделать некоторые выводы.

Общенаучное понятие «безопасность», имея историко-философские основания возникновения и развития, видоизменяется в своем прикладном содержании, но не теряет своей сущности, которую можно отождествить с основной (типической, устойчивой) его характеристикой - обеспечением безопасности, т.е. защищенности прав и законных интересов личности, общества и государства от реальных и потенциальных угроз.

Чувство (ощущение) защищенности, как многокомпонентная социально-психологическая категория, отражает не только комфортное состояние каждого члена общества при целой гамме сопутствующих позитивных обстоятельств его вовлечения в комплекс общественных взаимоотношений.

Осознание защищенности в социально-правовом понятии неразрывно связано с уверенностью в стабильности окружающих

индивида социальных связей, в том числе и с государством, которому он как гражданин и налогоплательщик делегировал права на обеспечение своей безопасности. При этом государство в лице своих органов исполнительной власти и, прежде всего, правоохранительных органов, декларирует свою способность (намерения) эффективно обеспечить общественную безопасность.

В связи с этим «инструментом», позволяющим решить такую задачу, является мониторинг уровня обеспечения общественной безопасности - специфический вид государственной деятельности, который может сыграть существенную роль в эффективности обеспечения общественной безопасности.

По нашему мнению, под мониторингом уровня обеспечения общественной безопасности необходимо понимать систему информационных наблюдений, дающую возможность анализировать и оценивать качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией, и эффективность их практического действия (реализации), целью которой является повышение качества принимаемых законов, совершенствование на основе законодательной и правоприменительной деятельности системы выработки, принятия и реализации государственно-политических решений и в конечном счете - обеспечения общественной безопасности.

Мониторинг уровня обеспечения общественной безопасности позволяет повысить уровень нормотворческой деятельности и предпринимаемых государством мер по повышению эффективности деятельности правоохранительных органов, созданию единой государственной системы профилактики правонарушений и использованию специальных мер, направленных на снижение коррумпированности и криминализации общественных отношений.

Представляется, что речь идет о мониторинге, который должен иметь специфический организационный механизм, включающий планирование, координацию, контроль, методическое сопровождение. Для его становления потребуется, прежде всего, совершенствование научной основы. Ее разработка в перспективе, скорее всего, приведет к возникновению нового научного направления - теории мониторинга уровня обеспечения общественной безопасности.

Структуру и систему данной теории определяют:

- концепция мониторинга уровня обеспечения общественной безопасности;
- его место и роль в правовой системе и в процессе правового развития государства;
- средства и способы институализации обеспечения общественной безопасности;
- технология проведения;

- методология определения эффективности действия законов и иных нормативных правовых актов;

- показатели и индикаторы оценки эффективности правоприменительной практики;

- способы коррекции и прогнозирования законодательства.

Накопленный на сегодняшний день опыт организации правового мониторинга в органах государственной власти, как Российской Федерации, так и ее субъектов, а также достигнутый уровень научного осмысления данного явления позволяют говорить (хотя бы на уровне рабочей гипотезы) о том, что мониторинг уровня обеспечения общественной безопасности представляет собой разновидность юридической технологии. Именно «технологический» взгляд на мониторинг уровня обеспечения общественной безопасности позволяет максимально сблизить эмпирическое и логическое в научных исследованиях, охватить и связать воедино не только методы изучения эффективности конституционных принципов и норм, законодательства и правоприменительной практики, но и организационные (управленческие) блоки, определяющие его организационно-правовой механизм.

Формирование и функционирование мониторинга уровня обеспечения общественной безопасности должны включать: во-первых, деятельность субъектов мониторинга; во-вторых, наличие регламентных норм; в-третьих, введение процедур; в-четвертых, использование информационного блока, включая социальную информацию; в-пятых, введение аналитико-оценочного блока.

Для решения этой задачи, как представляется, могут быть продуктивно использованы уже имеющиеся наработки проведения правового мониторинга в системе МВД России.

Не менее сложная и актуальная задача при разработке методологии мониторинга безопасности - определение критериев и показателей оценки эффективности правоприменительной практики, механизма корреляции результатов мониторинга с результатами других видов мониторинга (экологического, финансового и т.п.), установление существующих в этом связей и закономерностей.

По нашему мнению, мониторинг уровня обеспечения общественной безопасности должен стать неотъемлемым элементом законотворчества и правоприменительной практики. Возможно, потребуются выход за рамки правоохранительной деятельности системы МВД России и принятие государственной программы по созданию системы мониторинга уровня обеспечения общественной безопасности.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что государство и общество нуждаются в создании системы мониторинга уровня обеспечения общественной безопасности. Мониторинг должен стать одним из эффективных инструментов, служащих обеспечению стабильности в реализации Конституции Российской Федерации, воплощению ее

принципов и норм в жизни общества и государства.

Вместе с тем, это самостоятельный вид мониторинга, который отличается специфическим объектом и особой технологией проведения. Резоны его внедрения в государственно-правовую практику, на наш взгляд, очевидны. Выделение мониторинга уровня обеспечения общественной безопасности как приоритетного нового вида государственной деятельности будет способствовать последовательному осуществлению функций государственной власти, смысл и содержание которых определяют состояние защищенности общества от потенциальных угроз.

---

**Варгузова А.А.** - кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России (varguzova@mail.ru)

**Varguzova, A.A.** - PhD in Law, associate professor, leading researcher of the Institute of the Russian Interior Ministry

---

УДК 342.22

**ДУШАКОВА Л.А.  
НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТРУКЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

*Ключевые слова:* публичные услуги, государственные услуги, правовое регулирование, спецификация, формализация, стандартизация

В статье исследована проблема оказания гражданам государственных услуг, которые представляют собой важную сферу общезначимой деятельности с высоким социальным эффектом. Особое значение автор придает формализации их качества, которая будет выражаться, в первую очередь, в стандартизации оказываемых услуг.

**DUSHAKOVA, L.A.  
SOME ASPECTS OF THE CONSTRUCTION OF PUBLIC SERVICES**

*Keywords:* public services, public services, legal regulation, specification, formalization, standardization

The paper studies the problem of providing public services to citizens, which constitute an important sphere of activity generally valid with high social effect. The author gives special importance to the formalization of their quality, which will be expressed in the first place, the standardization of services.

Услуги в публично-правовой сфере общественных отношений достаточно неоднородны и по содержанию, и по субъектам, которые могут выступать в качестве производителей услуг, и по характеру совершаемых

действий, а равно по их результату. Это позволяет исследователям говорить о разного рода услугах. В настоящее время и в законодательстве, и в доктрине можно встретить понятия публичной, государственной, законной и социальной услуги. Причем одна и та же услуга одновременно может иметь и публичный, и государственный, и социальный характер.

Спецификация услуг в публично-правовой сфере, в целом, может проводиться в соответствии с критерием социальной значимости. При этом социальная значимость здесь должна приобретать четко выраженный контекст общесоциальной потребности и общесоциального интереса, поскольку социальной значимостью обладают и услуги частного-правового характера, хотя последние не имеют общезначимого социального эффекта, поскольку социальная значимость частных-правовых услуг персонализирована.

В зависимости от субъекта - производителя публичные услуги могут быть двух видов: публичные услуги, предоставляемые властными субъектами, и публичные услуги, предоставляемые невластными субъектами. Публичные услуги, предоставляемые властными субъектами, в свою очередь, могут быть двух видов: услуги, предоставляемые органами государственной власти, и услуги, предоставляемые органами местного самоуправления. Причем среди органов государственной власти прерогативы на предоставление публичных услуг могут реализовать только органы исполнительной власти, во-первых, в силу специфики их деятельности по взаимодействию с потенциальными услугополучателями, во-вторых, в силу нормативной данности.

Государственные услуги, будучи, по сути, услугами публичными, представляют собой деятельность общезначимой направленности, то есть деятельность с высоким социальным эффектом. Эта деятельность связана с реализацией публичного интереса. Соответственно, обязанностью реализации этого интереса связан орган государственной власти как его выразитель, а значит связан и обязанностью оказания такого рода услуг. А поскольку публичный интерес имеет официальное нормативное закрепление в действующем законодательстве, то такого рода связанность определяется не произвольно, а в нормативно закреплённой форме.

Круг субъектов - потребителей государственных услуг неограничен, то есть потребителями услуг могут быть как физические лица, причем независимо от государственной принадлежности (гражданства), так и юридические лица, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности. При этом теоретически не исключена такая конструкция отношений по поводу оказания государственных услуг в рамках которой и потребитель, и услугодатель будут субъектами государственного управления.

Государственные органы могут предоставлять услуги самостоятельно, могут делегировать их исполнение органам местного

самоуправления либо могут организовать их исполнение коммерческими и некоммерческими организациями. Соответственно, государственные услуги можно разделить на три вида. С одной стороны, имеют место быть собственно государственные услуги, которые предполагают их непосредственное исполнение государственными структурами. И здесь могут быть два подвида: государственные услуги, предоставляемые непосредственно государственными органами, и государственные услуги, предоставляемые через подведомственные государственным органам структуры. С другой стороны, имеют место быть делегированные государственные услуги, непосредственным производителем которых будет орган местного самоуправления. И, наконец, производные государственные услуги, продуцентом которых будет выступать коммерческая или некоммерческая организация [1].

Если производство конкретной услуги делегировано невластному субъекту либо властному субъекту, обладающему меньшим объемом властных возможностей, то обязанность исполнения деятельности по оказанию услуг ложится на того субъекту, которому делегировано исполнение. Но обязанность обеспечить исполнение остается на субъекте, делегировавшем исполнение. Таким образом, производство государственных услуг, независимо от конкретного субъекта-производителя, остается прерогативой органа исполнительной власти.

Государственная услуга представляется с определенной целью - удовлетворение публичного интереса, опосредующего общесоциальные нужды. Соответственно, собственно удовлетворение публичного интереса есть результат оказания государственной услуги. Иными словами, потенциальные получатели государственных услуг обращаются к субъектам - услугодателям с тем, чтобы последние произвели определенные действия (операции) в их пользу. Но польза в данном случае определяется не частным, а социально значимым интересом.

Цель, в связи с которой услугодатель производит действия в пользу потребителя, представляет собой определенное благо с высоким социальным эффектом. Конкретное благо, получаемое субъектом потребителем публичной услуги, всегда будет связано с реализацией законно установленных субъективных прав, свобод и законных интересов, а возможно и обязанностей.

Общезначимый социальный эффект государственной услуги обладает пролонгированным действием, то есть он не только может иметь место в процессе ее оказания, но и проявиться по его завершению, а также он может выражаться в юридических последствиях, возникающих в ходе оказания услуги либо по его завершению

При этом содержательно государственная услуга представляет собой взаимосвязанный и взаимозависимый комплекс двух элементов - статического и динамического. Статика представлена той целью, в связи с которой услугодатель производит действия в пользу потребителя.

Динамика представлена собственно производимыми в пользу потребителя действиями, которые образуют механизм достижения цели. При этом основу представления об услугах составляет динамическая составляющая, поскольку, во-первых, потребителю интересны именно производимые в его пользу действия, качество которых определяют достигнутый эффект, то есть качество результата; во-вторых, применительно к отношениям, возникающим по поводу оказания услуг, формализации могут быть подвергнуты главным образом только производимые операции. Статическая составляющая выступает в данном случае, с одной стороны, как результат, которого хочет достигнуть потребитель вследствие произведенных в его пользу действия, с другой - как мотивация производимых действий. При этом для государственной услуги характерно то, что в получаемом посредством оказания услуги результате заинтересован не только непосредственный потребитель, но и производитель услуги, и общество и государство в целом.

Государственная услуга не просто некое действие, а действие закономерно установленное. Соответственно, спектр государственных услуг в основном определим, в отличие от частно-правовой сферы производства услуг. При этом государственная услуга должна отвечать не только признаку нормативного (законного) установления, но и признаку правомерности ее производства. Нормативное (законное) установление касается как статического, так и динамического компонента, поскольку нормативной данностью является и спектр благ, то есть целей оказания государственных услуг, и механизм их достижения. А признак правомерности при этом характерен только для механизма достижения целей.

В отношении государственных услуг можно говорить о возможности формализации их качества, которая будет выражаться, в первую очередь, в стандартизации оказываемых услуг. Причем стандартизации в большей степени подвержена, безусловно, динамическая составляющая услуги, то есть собственно производимые в пользу потребителя действия, которые образуют механизм достижения цели, а не сама цель, в связи с которой услугодатель производит действия в пользу потребителя. Блага стандартизации поддаются значительно сложнее, но это не означает, что стандартизация благ невозможна в принципе.

С точки зрения действующего законодательства можно говорить о функции органов власти по оказанию (предоставлению) государственных услуг и собственно о государственных услугах.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [2] под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо

иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Соответственно:

1. Оказание государственных услуг является одной из функций органа исполнительной власти;

2. Государственные услуги могут предоставляться федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации, т.е. допускается существование переданных (делегированных) государственных услуг. Кроме того, предусматривается возможность делегирования осуществления функции по оказанию государственных услуг иным организациям, соответственно следует предполагать, что подобного рода обязательства могут брать на себя любые организации, независимо от их организационно-правовой формы, от наличия или отсутствия статуса юридического лица, от характера деятельности и иных факторов, определяющих статус и специфику деятельности той или иной организации.

3. Государственные услуги могут предоставляться безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам;

4. Получателями государственных услуг могут выступать граждане и организации. В отношении последних ситуация не вполне однозначна. С одной стороны, вероятно, речь идет об организациях любой организационно-правовой формы, но вне круга организаций, обладающих властными полномочиями. С другой - возникает вопрос: могут ли иметь органы государственной и муниципальной власти, которые по природе своей также являются организациями, потенциал получателя государственной услуги?

5. Государственные услуги могут предоставляться в различных областях, установленных федеральными законами.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [3] государственная услуга – деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. При этом очевидно, что представленное легальное определение государственных услуг не решает главного вопроса - правовой

природы государственных услуг.

Особенности правового регулирования государственных услуг можно рассматривать в нескольких аспектах.

1. Установление направлений правового регулирования государственных услуг:

- регулирование собственно государственных услуг, или иначе это направление можно обозначить как статусное регулирование, которое включает категориальную определенность и спецификацию государственных услуг относительно иных действий, продуцируемых органом власти, и в первую очередь, относительно государственных функций;

- регулирование предоставления государственных услуг;

- правовая стандартизация государственных услуг. Закон №210-ФЗ не предусматривает понятия стандарта государственной услуги, но устанавливает требования к стандарту ее предоставления, которые выражаются в исполнении обязательных минимальных требований, имеющих свою фиксацию в административном регламенте, что не вполне оправданно, поскольку очевидно, что стандарт государственной услуги и стандарт ее предоставления суть не одно и то же.

2. Следует отличать правовое регулирование государственных услуг в объеме представленных направлений от нормативных установлений относительно исполнения государственной услуги, которое содержит нормативное закрепление необходимости продуцирования органом публичного управления определенной услуги.

### **Литература и источники**

1. Савин В.И., Эртель А.Г. Политико-правовая ретроспекция развития федерации как формы государственного устройства // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2012. №4. С.57-64.

2. СЗ РФ. 2004. №11. Ст. 945.

2. СЗ РФ. 2010. №31. Ст.4179.

---

**Душакова Л.А.** - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и служебного права Северо-Кавказской академии государственной службы (vlad\_dushkov@mail.ru)

Dushakova, L.A. - PhD in Law, assistant professor of administrative law and the service of the North Caucasian Academy of Public Administration

---

**НОВОСЕЛОВ М.Е.  
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ  
ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В  
УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ  
СИСТЕМЫ**

*Ключевые слова:* правоохранительная система, правоохранительная служба, профессиональные компетенции, правовой статус, общественное мнение

В статье рассмотрена проблема повышения привлекательности службы в системе правоохранительных органов Российской Федерации. Автор рассматривает факторы, обеспечивающие устойчивый приток высокопрофессиональных кадров на службу в органы правопорядка.

**NOVOSELOV, M.E.  
CURRENT ISSUES INCREASE THE ATTRACTIVENESS OF LAW  
ENFORCEMENT SERVICES DURING THE REFORM OF THE LAW  
ENFORCEMENT SYSTEM**

*Keywords:* law enforcement, law enforcement service, professional competence, legal status, public opinion

The article deals with the problem of increasing the attractiveness of service in the system of law enforcement bodies of the Russian Federation. The author examines the factors that ensure a steady influx of highly qualified personnel to serve in law enforcement.

На современном этапе развития общества и государства особую актуальность приобретают вопросы организации и построения правоохранительной службы. В условиях реформирования правоохранительной системы возникает необходимость повышения престижа и привлекательности правоохранительной службы для квалифицированных специалистов.

Очевидно, что развитие кадровой ситуации в ближайшее время будет определяться способностью государства к обеспечению правоохранительных служащих социальными гарантиями, повышению материальной заинтересованности, авторитета правоохранительных органов, обеспечению правовой защищенности личного состава, должного уровня их профессиональной подготовленности.

Проблема отсутствия в глазах населения положительного образа правоохранительного служащего, как профессионально-компетентного, способного в любой ситуации добросовестно выполнить свой служебный долг имеет комплексный характер.

Ее решение зависит от кадровой политики государства, а также от деятельности самих правоохранительных служащих. Крайне важным является вопрос их взаимоотношений с обществом.

Как отметил в своем выступлении от 6 июля 2010 г. Президент РФ Д.А. Медведев: «Одним из определяющих критериев в системе оценки эффективности работы милиции должна стать общественная оценка ее труда» [1]. Это касается и всех правоохранительных органов, служащие которых должны также ориентироваться на общественную оценку их деятельности.

Нельзя отрицать негативного влияния средств массовой информации на формирование общественного мнения о правоохранительной службе. Так, например, по данным социологического исследования, у 38% респондентов сложилось негативное представление о полиции (милиции) по материалам средств массовой информации, а у 17 % - из негативного опыта личного общения [2].

В качестве мер, направленных на повышение привлекательности правоохранительной службы и обеспечение стабильности кадрового состава, следует выделить:

- совершенствование системы гарантий государственной защиты правоохранительных служащих и создание механизма их реализации;
- внедрение системы многоуровневой профессиональной адаптации правоохранительных служащих;
- создание системы мотивации карьерного роста правоохранительных служащих.

В законодательстве не определен правовой статус молодого специалиста на правоохранительной службе. До принятия действующего Трудового кодекса молодыми специалистами считались выпускники образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования. Сегодня и в Трудовом кодексе понятие «молодой специалист» отсутствует. В советский период для данной категории работников устанавливался трехлетний период дополнительной социально-правовой защищенности специалиста. Именно в этот период специалисты ориентированы на достижение профессионально-образующих результатов деятельности, связанных с приобретением профессиональной компетентности.

В настоящее время нормативными правовыми актами Российской Федерации установлена система мер социальной поддержки сотрудников правоохранительных органов, которая включает в себя денежные выплаты, в том числе выплаты социального и компенсационного характера и пособия, а также предоставление жилья, пенсионное, медицинское и санаторно-курортное обеспечение.

Среди социальных проблем особо остро стоит вопрос обеспечения служащих правоохранительных органов жильем, особенно молодых специалистов.

В ряде статей Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» регламентированы вопросы предоставления жилых помещений сотрудникам органов внутренних дел, однако право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения имеет сотрудник со стажем службы в органах внутренних дел не менее 10 лет в календарном исчислении [3].

Норм, предусматривающих обеспечение жилыми помещениями молодых специалистов, закон не содержит. Аналогичная ситуация складывается и в других правоохранительных органах.

Это снижает привлекательность правоохранительной службы, уменьшает приток высокопрофессиональных кадров. Фактором повышения привлекательности службы станут законодательные инициативы правоохранительных органов по разработке программы обеспечения жильем правоохранительных служащих.

В целях повышения привлекательности правоохранительной службы необходима система правовой защиты правоохранительных служащих:

- меры правовой защиты правоохранительного служащего при исполнении служебных обязанностей. Весьма позитивна инициатива Департамента собственной безопасности об установлении ответственности граждан за оскорбление сотрудника милиции. Однако в свете создания правоохранительной службы как единого правового института необходимо распространить ответственность за оскорбление сотрудника и других правоохранительных органов;

- внедрение института необходимой обороны в законодательстве об административной ответственности. На деятельность правоохранительных служащих распространяются нормы уголовного законодательства о необходимой обороне, причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление, крайней необходимости, физическом или психическом принуждении, об обоснованном риске, исполнении приказа или распоряжения. Правоохранительные служащие не несут ответственности за моральный, материальный и физический вред, причиненный правонарушителю применением в предусмотренных законодательством случаях физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, если причиненный вред соразмерен силе оказываемого противодействия. В связи с тем, что исполнение служебных обязанностей правоохранительными служащими зачастую связано с применением широкого круга мер административного принуждения, целесообразно внести в КоАП РФ норму, регламентирующую институт необходимой обороны как обстоятельства, исключающего ответственность за вред, причиненный в таких условиях;

- определение правового статуса сотрудника правоохранительного органа как полноценного участника уголовного и административного

процесса. Например, сотрудники правоохранительных органов, осуществляющие административно-юрисдикционные полномочия, не являются участниками производства по делам о выявленных административных правонарушениях и законодательно не закреплено, что показания правоохранительного служащего по делу равнозначны с правовой точки зрения показаниям иных граждан.

В этой ситуации суды и органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, ошибочно относят правоохранительных служащих к заинтересованным лицам, что противоречит смыслу их деятельности, так как они выполняют действия, направленные на защиту государственных и общественных интересов [4].

Высокая степень правовой защищенности сотрудников характерна для полицейских подразделениях США, Германии, Израиля, Финляндии и других стран и является важным фактором, препятствующим коррупции. Так, показания сотрудника полиции процессуально приравнены к показаниям двух «гражданских» лиц;

- учитывая особый правовой статус государственного служащего необходимо законодательно закрепить положение об обязанности граждан оказывать содействие правоохранительным служащим в исполнении их служебных обязанностей. При этом следует ограничить круг этого содействия в вопросах ликвидации чрезвычайных ситуаций, предупреждении и пресечении преступлений и правонарушений, посягательства на жизнь и здоровье правоохранительного служащего. Распространить данное положение на государственных гражданских служащих, военнослужащих и работников прокуратуры;

- повысить роль профессиональных союзов в защите профессиональных, социально-экономических и иных прав и интересов правоохранительных служащих.

Право на объединение в профессиональные союзы относится к числу основных прав гражданина Российской Федерации. Оно гарантируется статьей 30 Конституции РФ, которая предусматривает, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Создание и существование профсоюзов сотрудников правоохранительных органов необходимо для дополнительной защиты этой социальной группы, обладающей специфическим статусом. Деятельность профсоюзов позволит эффективно решать экономические и социальные проблемы, так как принятые решения будут учитывать интересы государства, профсоюза и сотрудника правоохранительного органа.

Учет мнения профсоюзов правоохранительных служащих будет способствовать более стабильному правовому регулированию статуса правоохранительных служащих.

Государство должно гарантировать право правоохранительных служащих создавать независимые профессиональные союзы, работа которых должна строиться по примеру Европы и США, когда профсоюз полиции представляет интересы полицейского во время внутренних служебных расследований, при увольнении, в суде.

Федеральный закон РФ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» формулирует основные права профсоюзов и гарантии этих прав, и предусматривает, что особенности его применения в отношении профсоюзов, объединяющих военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации, федеральных органов налоговой полиции, судей и прокуроров, определяются соответствующими федеральными законами.

Таким образом, правоохранительные служащие оказались вне правового поля, можно отметить то, что реализация прав на профсоюз регулируется во многом подзаконными актами (например, Положением о службе в органах внутренних дел, 1992 г.), а не законом, что ограничивает статус профсоюзов правоохранительных органов в отличие от профсоюзов гражданских организаций.

Следует отметить, что в настоящее время деятельность профсоюзных организации правоохранительных органов не активна. Причиной этому является то, что деятельность профсоюзов не освещается в средствах массовой информации, для служащих мало информации о деятельности профсоюзов, а, кроме того, профсоюзы в различных регионах действуют раздробленно, каждый профсоюз действует автономно, имея свой устав, концепцию, свои цели и задачи. В связи с этим, их деятельность в основном формальна.

Профсоюзы в правоохранительных органах должны быть едиными, защищать служебные права входящих в их состав правоохранительных служащих. Практика такова, что не всегда служащий не всегда может сам открыто обратиться с жалобой на нарушение своих прав руководством. Но он может обратиться с фактами и подтверждениями в профсоюз, который сам, действуя как общественная организация, может обратиться в вышестоящий правоохранительный орган или в прокуратуру.

Оказывая помощь в разрешении конкретных ситуаций, профсоюз может создавать и реализовывать целевые программы социальной направленности.

Важно то, что профсоюз должен быть публичным - по возможности стараться широко освещать свою деятельность взаимодействуя со СМИ, иметь собственный сайт в сети Интернет с полным спектром возможностей для информирования и общения, собственное периодическое издание. Все это будет способствовать привлечению правоохранительных служащих в ряды профсоюза и

давать им чувство защищенности.

В зарубежных странах большинство правоохранительных служащих состоят в профсоюзах и доверяют им. Так, в качестве примера, в профсоюзе полиции Германии состоит 75% личного состава, США - 80 %, Великобритания - 100%.

В качестве основных задач профсоюзов в правоохранительных органах следует выделить: а) повышение престижа правоохранительной службы; б) укрепление социального статуса правоохранительного служащего; в) усиление социальной и правовой защищенности членов профсоюза.

Действенной мерой, направленной на укрепление стабильности кадров правоохранительных органов, является внедрение системы многоуровневой профессиональной адаптации правоохранительных служащих. Статистические данные объективно свидетельствуют о наличии сложных проблем адаптации выпускников образовательных учреждений в службах и подразделениях правоохранительных органов. Молодые специалисты, прибыв на службу в правоохранительный орган, приобретают специфическое социальное положение, осваивают новые служебные обязанности, оказываются в неординарных социально-психологических условиях, сталкиваются со сложными профессиональными проблемами.

Особую роль в формировании молодого сотрудника играет начальный этап его служебной карьеры. Он представляет собой переходный период от профессионального обучения (большей частью теоретического) к практической работе и характеризуется, прежде всего, статусно-ролевыми переменами.

Под воздействием социально-профессиональной среды активно развивается личность молодого сотрудника, трансформируются его функциональное поведение и роль в коллективе. При всем этом поведение молодого правоохранительного служащего должно соответствовать высоким нравственным и этическим нормам.

При недостаточном уровне материального и финансового обеспечения персонала ситуация обостряется ненормированностью и неупорядоченностью служебного времени служащих, высокими эмоционально-волевыми нагрузками, отсутствием реально работающих компенсаторных механизмов и недостаточностью социальных гарантий.

Некоторые молодые специалисты не выдерживают трудностей, обусловленных этой противоречивой адаптивной ситуацией, и оставляют службу. Очевидно, что профессиональное становление, должностной рост, служебная эффективность, а также дальнейшее личностное развитие молодого специалиста во многом зависят от его адаптивного потенциала.

В связи с этим необходимо разработать единую (унифицированную) для всех правоохранительных органов систему адаптации правоохранительных служащих - молодых специалистов. Данная система, включающая их профильное обучение, позволит усилить стабильность кадрового состава правоохранительных органов и минимизировать

увольнения в первые годы правоохранительной службы.

Следует подчеркнуть, что при разработке системы стимулирования сотрудников важно использовать как материальные, так и нематериальные стимулы. При этом, в силу специфики профессиональной деятельности, приоритет должен отдаваться использованию нематериальных стимулов.

Среди нематериальных стимулов важно отметить такую меру как предоставление служащим возможности для профессионального и карьерного роста. В этой связи, особенно перспективным является метод горизонтальной ротации кадров, который позволяет, с одной стороны, обеспечивать сотрудникам возможность карьерного роста в условиях ограниченности числа должностных позиций, а с другой стороны, помогает служащим расширить свои компетенции, проявить себя с лучшей стороны и реализовать свой творческий потенциал.

Совершенствование институциональной среды - одно из важнейших необходимых условий повышения результативности работы - может быть достигнуто в первую очередь путем разработки правил, стандартов деятельности, регламентацией деятельности подразделений правоохранительных органов, понятных и четких правил их работы.

С целью повышения качества управления на уровне соответствующих министерств и ведомств необходимо разработать практические рекомендации по совершенствованию системы управления в правоохранительных органах РФ, в частности, методические рекомендации по правилам предоставления и контроля качества предоставляемых государственных услуг.

Не менее важно внедрять в работу правоохранительных органов РФ практику обсуждения и согласования с работниками и руководителями задач на предстоящий период. Такая практика способствует проявлению творческих инициатив, осознанию сотрудниками своей работы как части общего дела, направленного на общественное развитие.

В последнее время научный интерес представляет и исследование вопросов формирования профессиональной карьеры, так как стремление служащего управлять своей карьерой является сильной мотивационной составляющей при прохождении службы. Успешная карьера обеспечивает материальное благополучие, удовлетворение потребностей в самореализации, в уважении и самоуважении [5].

В терминологическом словаре бизнеса и менеджмента Д.М. Розенберга карьера представляет собой «последовательное успешное продвижение в области своей деятельности» [6]. Данное определение наиболее четко выражает сущность карьеры, а именно такое ее важное свойство, как «последовательное продвижение», которое позволяет рассматривать ее с точки зрения взаимосвязи этапов развития человека в основных сферах жизнедеятельности, а также необходимость осмысления и планирования своих действий.

Планирование карьеры для правоохранительного служащего включает ряд преимуществ:

- более высокая степень удовлетворенности работой в правоохранительном органе;
- четкое видение личных профессиональных перспектив и возможность планировать другие аспекты собственной жизни;
- возможность целенаправленной подготовки к будущей профессиональной деятельности;
- повышение конкурентоспособности в системе правоохранительных органов.

Планирование должностного роста - один из важных стимулов к прохождению правоохранительной службы, росту профессионализма служащих.

При формировании профессиональной карьеры важным инструментом является оценка персонала, одним из вариантов которой выступает рейтинг служебно-личностной компетентности, который позволяет объективно оценить правоохранительного служащего и определить его дальнейший должностной рост.

В настоящее время правоохранительные служащие иногда не знают, по каким критериям будет оцениваться их деятельность. В процессе проведения аттестации в правоохранительных органах нет развивающей цели, дается жесткая оценка - соответствует или не соответствует занимаемой должности, не сформулированы четко критерии, по которым будет оцениваться правоохранительный служащий.

Универсализация критериев служебного и личностного рейтинга в системе правоохранительной службы позволят правоохранительному служащему планировать свой должностной рост, развивать себя.

В современных условиях система рейтинговой оценки деятельности правоохранительных служащих может быть применена для повышения их заинтересованности в служебном росте и позволит наиболее системно отбирать сотрудников, которые могут повысить эффективность своей деятельности в процессе службы. Данные служебно-личностного рейтинга сотрудников учтены при подготовке комплексной программы профессионально-психологического отбора и сопровождения кадров правоохранительных органов.

### **Литература и источники**

1. Выступление Президента РФ Д.А. Медведева от 6 июля 2010г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: // <http://www.kremlin.ru>.
2. Варчук Т.В. Виктимология правоохранительной деятельности // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право и общество в XXI веке». Воронеж-Липецк: Воронежский институт МВД России, 2009. Часть 1. С. 186.

3. СЗ РФ. 2011. №30. Ст. 4595.

4. Плотко Е.С. Принципы презумпции невиновности и объективной истины в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №1. С.97-103.

5. Вырупаева Т.В. Формирование профессиональной карьеры государственных гражданских и муниципальных служащих. Дисс. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2007.

6. Розенберг Д.М. Бизнес и менеджмент: терминологический словарь / Д.М. Розенберг. М.: ИНФРА-М, 1997. С.464.

---

**Новоселов М.Е.** - соискатель кафедры административного права и административной деятельности ОВД Краснодарского университета МВД России

**Novoselov, M.E.** - Competitor of the Department of Administrative Law and Administration Police Krasnodar University Russian Interior Ministry

---

УДК 342.722.31

**ХАЗАНОВ С.Д.**

**К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ОЦЕНКИ  
ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** коррупция, антикоррупционная политика, практики, законодательство

В статье рассмотрена проблема повышения эффективности деятельности в сфере противодействия коррупции. Показано, что эффективность антикоррупционной политики зависит как от нормативного обеспечения, так и от уровня профессиональной подготовленности лиц, в должностные обязанности которых входит принятие мер по профилактике и пресечению коррупционных правонарушений, координация и контроль за исполнением планов и программ по противодействию коррупции.

**KHAZANOV, S.D.**

**TOWARDS THE CREATION OF MECHANISMS TO EVALUATE ANTI-CORRUPTION MEASURES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Keywords:** *corruption, anti-corruption policies, practices, legislation*

The article deals with the problem of improving the effectiveness of activities in the field of combating corruption. It is shown that the effectiveness of anti-corruption policy depends on the normative support and the level of professional training of

persons in job duties include the adoption of measures for the prevention and suppression of corruption offenses, coordination and control over the execution of plans and programs to combat corruption.

### **1. О причинах, требующих оценивать эффективность проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий.**

В соответствии с частью 3 статьи 5 Конвенции ООН, против коррупции каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней. Наличие данного и ряда иных нормативных положений, обязывающих государственные и муниципальные органы оценивать эффективность проводимой антикоррупционной политики, объясняется следующими обстоятельствами:

Во-первых, сложностью и многообразием форм коррупционных проявлений, проникновением коррупционных практик во все сферы государственной и общественной жизни, что предполагает использование совокупности не всегда взаимосвязанных между собой мер политического, экономического, правового, организационного и информационного характера (всеобъемлющий и многодисциплинарный подход к противодействию коррупции).

Во-вторых, участием в проведении антикоррупционной политики представителей публичной власти, деятельность которых в свою очередь, сама связана с высокими коррупционными рисками, что значительно усложняет достижение поставленных целей и задач - значительное число лиц, к функциональным обязанностям которых относится принятие мер по противодействию коррупции, сами являются участниками различных коррупционных практик.

В-третьих, наличием множества факторов, влияющих на результативность исполнения положений антикоррупционного законодательства, сложностью их выявления и учета в практической деятельности органов и должностных лиц, применяющих меры по противодействию коррупции.

В-четвертых, периодическим приспособлением коррупционных практик и схем совершения коррупционных правонарушений к тем формам и средствам противодействия коррупции, которые применяются государственной властью, а также значительной латентностью коррупционных правонарушений, что в свою очередь предполагает постоянную корректировку системы мер противодействия коррупции в целях поиска наиболее адекватных и эффективных из них.

В-пятых, необходимостью аккумуляции сил и средств различных государственных и муниципальных органов, а также институтов гражданского общества для достижения тех целей и задач, которые поставлены в международно-правовых актах и российском

антикоррупционном законодательстве - деятельность субъектов, организующих проведение и участвующих в осуществлении антикоррупционной политики слабо поддается координации и целенаправленному регулированию, а достигаемые ими результаты - соответствующей систематизации и учету.

Кроме того, оценка эффективности антикоррупционных мероприятий позволяет сформировать более адекватное представление о состоянии и уровне коррупции в целом в масштабах государства и общества, а также в отдельных отраслях и сферах государственного управления, в деятельности отдельных государственных, муниципальных и общественных институтов.

## **2. Общая характеристика факторов, влияющих на эффективность проводимой антикоррупционной политики.**

Правореализационный механизм противодействия коррупции идет по традиционной для России колее - разработка планово-программных документов, определение ответственных за реализацию органов и должностных лиц, периодическое заслушивание о принятых мерах, составление отчетов с требуемыми показателями. Таким образом, план и отчет о его исполнении как всегда оказались основным средством оценки результативности деятельности органов публичной власти - во главе угла количество принятых нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции, количество проведенных проверок деятельности органов и должностных лиц, количество проведенных антикоррупционных экспертиз, выявленных коррупциогенных факторов, возбужденных дел по фактам коррупционных правонарушений и т.п. По этим и им подобным показателям чаще всего оценивается общая эффективность проводимой антикоррупционной политики.

При таком подходе существуют следующие *риски* обоснованности даваемых оценок проводимой антикоррупционной политики:

1) показатели (критерии) эффективности формируются самим субъектом (органом, должностным лицом), реализующим антикоррупционные мероприятия с учетом его оценки возможности их достижения, выявления и представления;

2) показатели эффективности проведения антикоррупционной политики «смешиваются» с иными показателями деятельности государственных и муниципальных органов, напрямую не влияющими на результативность проведенных антикоррупционных мероприятий (например, количество проведенных заседаний комиссии по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов);

3) к показателям эффективности относятся показатели, напрямую не связанные с деятельностью конкретных государственных и муниципальных органов и их должностных лиц по противодействию коррупции, а зависящие от иных факторов и обстоятельств (например, количество рассмотренных обращений граждан);

4) показатели и критерии эффективности подменяются количественными показателями проведенных мероприятий, то есть *интенсивностью антикоррупционного воздействия* независимо от полученных результатов;

5) показатели и критерии эффективности не являются результатом независимой экспертной оценки, в том числе со стороны институтов гражданского общества;

6) выявление и представление показателей и критериев эффективности антикоррупционных мероприятий подменяет собой их экспертную оценку, требующую значительных организационных, временных, кадровых и финансовых затрат, в то время, как именно экспертная оценка полученных результатов должна выступать основным средством механизма определения эффективности реализации антикоррупционной политики;

7) показатели и критерии эффективности не дифференцируются в зависимости от особенностей деятельности определенных государственных и муниципальных органов, сфер и отраслей государственного управления, коррупционных рисков, возникающих при исполнении отдельных государственных (муниципальных) функций и полномочий, региональной специфики коррупционных проявлений - имеет место унифицированный должной гибкости при проведении антикоррупционной политики существенно снижает эффективность профилактики коррупционных проявлений.

Эффективность мер по противодействию коррупции во многом зависит и от правильно избранного объекта антикоррупционного воздействия. Применительно к физическим лицам, на сегодняшний день это лица, замещающие должности государственной и муниципальной службы, государственные и муниципальные должности.

Таким образом, антикоррупционное законодательство не возлагает соответствующих запретов и ограничений на лиц, замещающих должности в государственных учреждениях и предприятиях (за рядом исключений, которые, в целом, не меняют ситуацию). По крайней мере руководители государственных и муниципальных учреждений и предприятий, то есть лица, которые непосредственно распоряжаются государственным и муниципальным имуществом, финансами не должны выводиться из под действия антикоррупционных запретов, обязанностей и ограничений. У главного врача больницы, у директора школы или детского сада гораздо больше возможности злоупотребить должностными полномочиями в корыстных целях, чем у рядового государственного или муниципального служащего.

Применительно к правовым актам антикоррупционный анализ проводится лишь в отношении нормативных правовых актов и их проектов, в то время как *индивидуальные* правовые акты - решения о предоставлении земельных участков под строительство, о выделении квот

на природные ресурсы, о предоставлении господдержки, о распределении инвестиций, конкурсная документация по закупкам для государственных и муниципальных нужд не являются объектом антикоррупционного анализа, пока не попадут в орбиту уголовного или административного производства (то есть лишь самая незначительная часть таких актов и только после возбуждения дела о коррупционном правонарушении). А ведь необходимость проведения антикоррупционной экспертизы в отношении правоприменительных актов предусмотрена модельным законом «Об основах антикоррупционной политики».

Эффективность антикоррупционной политики зависит от степени вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность по выявлению и огласке фактов коррупционных правонарушений, от формирования в обществе атмосферы неприятия антикоррупционного поведения, от форм и механизмов сотрудничества и взаимодействия государственных и муниципальных органов с представителями общественных организаций, инициативных групп, средств массовой информации по вопросам придания огласке фактов коррупционных проявлений и представления отчетов о принятых по ним мерах.

На сегодняшний день законодательство предусматривает ряд форм антикоррупционного взаимодействия представителей публичной власти с институтами гражданского общества, такие как независимая антикоррупционная экспертиза, телефон «доверия», участие представителей общественности в деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, однако их эффективность сама по себе пока еще вызывает вопросы и требует дальнейшего совершенствования. Можно выделить следующие *риски*, возникающие при формировании механизмов антикоррупционного взаимодействия с институтами гражданского общества:

- отказ во взаимодействии с представителями общественности или создания соответствующих механизмов взаимодействия по причине наличия охраняемой тайны (закрытость значительного количества органов и организаций в сфере обороны, безопасности, атомной энергетики, и т.п.);

- формализованный отбор тех лиц, которые «допускаются» к участию в противодействии коррупции по различным признакам, в том числе по критерию лояльности к государственным институтам, отдельным государственным структурам;

- формальная фиксация позиции представителей общественности по вопросам противодействия коррупции без реального учета их мнения, без проведения реальных расследований по выявленным коррупционным правонарушениям;

- отсутствие необходимости информирования о реально принятых мерах по тем фактам, которые были выявлены представителями институтов гражданского общества;

- недостаточная компетентность отдельных представителей институтов гражданского общества, в том числе уполномоченных представлять позицию по вопросам применения антикоррупционных мер к подобного рода деятельности.

Для эффективного противодействия коррупции необходимо также обеспечить должную степень согласованности действий органов и должностных лиц, к функциональным обязанностям которых относится выявление и пресечение коррупционных правонарушений, в том числе национальных органов противодействия коррупции с международными органами и организациями, а также обеспечить полноценный и оперативный информационный обмен данными о фактах коррупционных проявлений и принимаемых по ним мерах.

Особенно важно обеспечить надлежащий информационный обмен в части подтверждения, проверки сведений, представляемых лицами, обязанными в соответствии с законодательством Российской Федерации представлять сведения о доходах и имуществе своих и членов своей семьи. Внедрение действующих в настоящее время и разрабатываемых механизмов информационного взаимодействия осложняется следующими факторами:

- направление информационных запросов о проверке представленных данных инициируется (зависит от усмотрения) представителем нанимателя государственного (муниципального) служащего, то есть руководителем государственного органа (субъекта РФ, муниципального образования), чья деятельность в наибольшей степени и связана с коррупционными рисками;

- не все виды организаций, владеющих соответствующей информацией, обязаны участвовать в соответствующем информационном обмене либо условия исполнения соответствующих обязанностей недостаточно четко определены;

- отсутствуют эффективные механизмы оценки представленной информации и соответствующие последствия той или иной оценки.

В существенной степени, эффективность антикоррупционной политики зависит от должностного уровня и профессиональной подготовленности лиц, в должностные обязанности которых входит принятие мер по профилактике и пресечению коррупционных правонарушений, координация и контроль за исполнением планов и программ по противодействию коррупции. Можно выделить следующие *риски*, влияющие на соблюдение данного условия:

- возложение обязанностей по контролю за соблюдением требований антикоррупционного законодательства на кадровые подразделения государственных и муниципальных органов рассматривается

соответствующими должностными лицами как «дополнительное обременение», не подкрепленное кадровой и финансовой составляющей;

- система повышения квалификации соответствующих должностных лиц не обеспечивает получение ими должного уровня знаний и практических навыков, в том числе по причине во многом формального подхода подавляющего большинства образовательных организаций к итоговой аттестации государственных и муниципальных служащих, а также по причине несоответствия образовательных программ повышения квалификации государственных и муниципальных служащих антикоррупционной направленности требованиям, обеспечивающим необходимую профессиональную компетентность служащих;

- кадровые службы государственных и муниципальных органов не обладают функционально-организационными возможностями обеспечить профилактику коррупционных правонарушений в отношении руководителей государственных органов и их заместителей, руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их заместителей;

- структурные подразделения по профилактике коррупционных правонарушений кадровых служб государственных и муниципальных органов не обладают должным уровнем знаний и опыта применительно к исполнению государственных функций и полномочий с высоким риском коррупционных проявлений, не владеют необходимой информацией, позволяющей выявлять коррупционные риски и факты коррупционных проявлений, не способны оказывать необходимое влияние на порядок исполнения функциональных обязанностей и соблюдение при их исполнении антикоррупционных запретов и ограничений.

Определенное влияние на эффективность проведения антикоррупционной политики оказывает и недостаточная антикоррупционная компетентность государственных и муниципальных служащих, при этом факт прохождения ими повышения квалификации по программам антикоррупционной направленности в целом не способен кардинальным образом изменить ситуацию, в том числе по причинам, названным выше. Подавляющее большинство программ повышения квалификации антикоррупционной направленности не привязаны к функциональным обязанностям тех государственных и муниципальных служащих, которые проходят соответствующее обучение, что значительно усложняет формирование антикоррупционных навыков исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Кроме того, требуется разработка специализированных программ для тех государственных и муниципальных служащих, которые должны осуществлять контроль за деятельностью подчиненных, исполняющих полномочия с высоким риском коррупционных проявлений.

Важно отметить, что эффективность реализации отдельных антикоррупционных мер зависит от наличия соответствующих

организационно-правовых средств, обеспечивающих их осуществление, от качества правовых процедур и методик выполнения отдельных антикоррупционных мер.

На сегодняшний день отсутствуют либо являются совершенно недостаточными организационно-правовые механизмы, обеспечивающие реализацию следующих антикоррупционных мер, обязанностей и требований:

1) внедрение антикоррупционных стандартов исполнения отдельных государственных функций и предоставления государственных услуг (есть лишь единичные попытки принятия соответствующих правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации). Не сформировалось общепризнанного подхода к тому, какие нормативные предписания должен включать антикоррупционный стандарт, в каком порядке они должны утверждаться, в каких правовых формах. На наш взгляд, антикоррупционные стандарты это определенная модель процедуры исполнения определенных государственных функций, предусматривающая специализированные запреты, ограничения, дозволения, не сводящиеся к тем ограничениям и запретам, которые уже установлены законодательством о государственной и муниципальной службе;

2) внедрение механизмов антикоррупционного мониторинга;

3) исполнения государственными и муниципальными служащими обязанности по передаче подарков, стоимость которых превышает предел, установленный ст.575 ГК РФ в собственность государства или муниципального образования;

4) исполнения государственными и муниципальными служащими обязанности по передаче принадлежащих им акций в доверительное управление;

5) процедур урегулирования конфликта интересов в части изменения должностного статуса государственного или муниципального служащего;

6) процедуры служебного расследования коррупционных правонарушений государственных и муниципальных служащих.

Принятые методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и мониторинга правоприменения (применительно к выявлению коррупциогенных факторов) требуют внесения существенных изменений, поскольку отличаются поверхностным подходом, отсутствием развернутого методического инструментария, не обеспечивают объективность, достоверность и проверяемость полученных результатов. В целом на сегодня следует отметить достаточно низкий уровень методического обеспечения исполнения отдельных антикоррупционных мероприятий, слабое использование потенциала соответствующих экспертных организаций.

Таким образом, следует проводить планомерную работу по выявлению тех антикоррупционных мероприятий и отдельных мер противодействия

коррупции, которые не получили действенного организационно-правового механизма их реализации, в отношении которых отсутствуют правовые акты, определяющие соответствующие процедуры либо имеющиеся правовые акты не отвечают требованиям системности и беспробельности правового регулирования.

Эффективность проводимой антикоррупционной политики во многом снижается в связи с отсутствием эффективных механизмов экспертной оценки результатов проведенных антикоррупционных мероприятий, исполнения требований антикоррупционного законодательства и учета экспертных оценок при принятии соответствующих управленческих решений. В ряде случаев, например, применительно к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов законодательство даже не предусматривает условия для привлечения научных организаций к их проведению (независимая антикоррупционная экспертиза проводится по инициативе эксперта и за его счет).

4. общие подходы к формированию критериев (показателей) оценки эффективности исполнения антикоррупционных мероприятий.

Формирование критериев и показателей эффективности реализации антикоррупционных мер должно проводиться на основе следующих требований:

1) критерии эффективности следует дифференцировать в зависимости от вида направления противодействия коррупции - профилактика коррупции, борьба с коррупцией, ликвидация последствий коррупционных правонарушений;

2) для каждого вида антикоррупционных мероприятий рекомендуется сформировать специальные критерии и показатели, характеризующие эффективность их реализации;

3) показатели эффективности реализации антикоррупционных мер не должны подменяться количественными показателями проведенных мероприятий, особенно теми, которые не зависят от усилий органов и должностных лиц или не являются результатом их целенаправленной деятельности;

4) критерии и показатели эффективности по возможности должны подтверждать или опровергать факт (состояние) снижения коррупционных рисков, создание благоприятных условий для выявления, пресечения и расследования коррупционных правонарушений, количества совершенных коррупционных правонарушений;

5) критерии и показатели эффективности должны позволять подтвердить их не только данными отчетов государственных и муниципальных органов и их должностных лиц, но и «независимыми» источниками информации, данными социологических исследований, экспертными оценками;

6) критерии и показатели эффективности должны по возможности охватывать все виды и направления противодействия коррупции,

отражать состояние проявления коррупционных проявлений различного вида;

7) критерии эффективности реализации антикоррупционных мер по возможности должны отражать динамику за определенный период проведения антикоррупционной политики.

Так, например, для такого направления противодействия коррупции как антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов показателями эффективности ее проведения могут выступать:

1) соотношение количества выявленных коррупциогенных факторов к количеству нормативных правовых актов, в отношении которых проводилась антикоррупционная экспертиза;

2) соотношение количества действующих нормативных правовых актов, в отношении которых проводилась внутренняя антикоррупционная экспертиза к общему количеству действующих нормативных правовых актов государственного или муниципального органа;

3) соотношение количества нормативных правовых актов, в которых выявлены коррупциогенные факторы к количеству нормативных правовых актов, в которые были внесены изменения в целях устранения коррупциогенных факторов;

4) соотношение количества нормативных правовых актов, в отношении которых органами прокуратуры, органами юстиции и независимыми экспертами были выявлены коррупциогенные факторы к количеству нормативных правовых актов, в отношении которых внутренняя антикоррупционная экспертиза не выявила коррупциогенных факторов;

5) наличие замечаний к порядку организации и проведению антикоррупционной экспертизы со стороны контролирующих и надзорных органов, в том числе с точки зрения детальности и мотивированности заключений внутренней антикоррупционной экспертизы;

б) соотношение количества государственных и муниципальных служащих, осуществляющих антикоррупционную экспертизу к количеству государственных и муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации по программе «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Таким образом, ни количество правовых актов, в отношении которых проведена экспертиза, ни количество выявленных коррупциогенных факторов, ни количество полученных заключений независимой экспертизы не свидетельствует об эффективности применения данной антикоррупционной меры. В то же время, даже приведенные выше критерии не отражают основной проблемы

эффективности антикоррупционной экспертизы - проблемы обоснованности и мотивированности выводов, сделанных юридической службой органа, подготовившего проект нормативного правового акта, а также обоснованности требований органов прокуратуры о внесении изменений в нормативный правовой акт в связи с наличием в нем коррупциогенных факторов (анализ решений Верховного Суда РФ по делам, в которых органами прокуратуры оспаривались нормативные правовые акты субъектов РФ по причине наличия в них коррупциогенных факторов показал, что в значительном количестве случаев суды не соглашались с требованиями органов прокуратуры).

При формировании критериев и показателей эффективности антикоррупционных мер не следует смешивать эффективность применения антикоррупционной меры и эффективность выявления, пресечения и предотвращения коррупционных проявлений, поскольку, с одной стороны, «антикоррупционный эффект» может иметь отложенное действие, то есть проявиться не сразу после проведения того или иного мероприятия, а с другой - у любой антикоррупционной меры есть свои пределы возможностей влиять на те или иные формы коррупционных проявлений.

---

**Хазанов С.Д.** – кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права Уральской государственной юридической академии (chazanov@mail.ru)

**Khazanov, S.D.** - PhD in Law, Professor, Head of the Department of Administrative Law of the Ural State Law Academy

---

УДК 342.951

**СОЛОВЬЕВА О.М.**  
**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИ СОСТАВЛЕНИИ**  
**ПРОТОКОЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**  
**И ПРИМЕНЕНИИ НОРМ О ВОЗБУЖДЕНИИ ДЕЛА ОБ**  
**АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

*Ключевые слова: административные правонарушения, административные органы, составление протокола, регламенты*

В статье проанализирована процедура составления протокола об административном правонарушении, как документа, содержание которого имеет первостепенное значение для дальнейшего рассмотрения дела, является завершающим действием административного органа, предшествующим назначению наказания.

**SOLOVYOVA, O.M.**  
**ON SOME PROBLEMS WHEN THE PROTOCOL ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS AND APPLICATION OF THE RULES INSTITUTING PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENSES**

*Keywords: administrative offenses, the administrative authorities of a protocol, regulations*

The article analyzes the process by which the administrative offense as a document which is of paramount importance for the further consideration of the case, is the final action of the administrative authority prior sentencing.

Процедура составления протокола об административном правонарушении, как документа, содержание которого имеет первостепенное значение для дальнейшего рассмотрения дела, является завершающим действием административного органа, предшествующим назначению наказания.

Как показывает судебная практика, далеко не все административные органы, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, могут в полной мере исполнить требования Кодекса об административных правонарушениях в рамках существующих бланков протоколов, предложенных им для заполнения уполномоченным органом [1].

С одной стороны, протокол должен содержать полные данные, требуемые законодателем, с другой - заполняться в той последовательности, в какой должностное лицо выполняет процессуальные действия.

Рассмотрев конструкцию пункта 2 статьи 28.2. КоАП РФ, содержащую требования к составлению протокола, мы видим, что протокол начинается с указания даты и места его составления. Уже на данном этапе требуется внимательное отношение к определению этой даты.

Как следует из нормы пункта 1 статьи 28.5 Кодекса, определяющей сроки для составления протокола об административном правонарушении, выполнение данного процессуального действия требуется «немедленно» после выявления совершения административного правонарушения.

Законом определены только два исключения из этого правила:

1. протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения, если требуется дополнительное выяснение: обстоятельств дела; данных о физическом лице; сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении;

2. протокол составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные статьей 28.7 настоящего Кодекса, если проводилось административное расследование в области антимонопольного, патентного

и др. законодательства (контрольно-строго определенного данной нормой, при осуществлении экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат). Между тем, требование закона о незамедлительном составлении протокола при обнаружении административного правонарушения делает иллюзорной норму пункта 1 статьи 25.1 Кодекса о праве лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, пользоваться юридической помощью защитника.

Из буквального смысла статьи 28.5 Кодекса можно сделать вывод, что производство по делу начинается непосредственно после обнаружения факта правонарушения, «немедленно», когда должностному лицу необходимо начать составление протокола. То есть, уже на стадии «решения должностным лицом вопроса о времени составления протокола» необходимо понять, требуется ли дополнительное выяснение обстоятельств дела или данных о физическом лице [1].

Предположим, не требуется. Предположим, административное расследование тоже не проводится. Тогда протокол составляется «немедленно», а как же остальные нормы, в том числе о правах привлекаемого лица?

Очевидно, что нормы действующего КоАП РФ заимствованы в уголовно-процессуальном законодательстве. Однако применительно к Уголовно-процессуальному кодексу РФ при возникновении права на защиту, преследуемое законом лицо обеспечивается реальной возможностью иметь защитника. КоАП РФ, прописав аналогичную норму, не обеспечил ее реальное сопровождение.

Явно, отсутствие каких-либо оговорок, кроме двух упомянутых исключений, свидетельствует о несогласованности, неопределенности норм. С одной стороны, законодатель, при отсутствии указанных в законе исключений, требует немедленно составить протокол, а с другой стороны - предполагает право лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, пользоваться юридической помощью защитника. Видимо, законодатель исходил из того, что составление протокола не является «производством по делу об административном правонарушении»? Если нет, тогда с какого времени следует считать это производство начатым? Когда «материал» становится «делом»? Имеются ли права у «подозреваемого» в административном правонарушении при «производстве по материалу»?

Между тем, коль скоро мы говорим о том, что дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола об административном правонарушении (подпункт 3 пункта 4 статьи 28.1 КоАП РФ), то и права лица, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении, возникают после возбуждения дела. Следовательно, эти права возникают после составления протокола об административном правонарушении. Это в том

случае, если дело не возбуждено иным способом, когда возбуждение определяется другим моментом (пункт 4 статьи 28.1 КоАП РФ): составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения (подпункт 1); составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 27.1 настоящего Кодекса (подпункт 2); вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении (подпункт 3); вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного статьей 28.7 настоящего Кодекса (подпункт 4); вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном частью 1 или 3 статьи 28.6 настоящего Кодекса (подпункт б).

Во всех иных случаях у лица, в отношении которого составляется протокол об административном правонарушении, нет прав, поскольку это лицо еще не имеет процессуального статуса.

Как это происходит на практике? Обратимся, например, к бланкам полицейских протоколов для должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации, которые заполняются по делам о нарушении правил дорожного движения. Эти бланки не позволяют описать фабулу правонарушения по сложным дорожным ситуациям, они составлены таким образом, что не дают возможности понять, какие именно права разъяснены лицу. Бланк содержит следующий текст: «Лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, разъяснены права, предусмотренные статьей 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также статья 51 Конституции Российской Федерации». Во-первых, закон связывает необходимость разъяснения этих прав не в связи с «возбуждением дела». Данная стадия полностью в компетенции административного органа, а следующие действия (после составления протокола) по правилам нормы статьи 25.1 Кодекса должны выполняться с соблюдением прав лица, «в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении».

Таким образом, как для должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации, которые заполняют протоколы по делам о нарушении правил дорожного движения, так и для других органов должно быть очевидным, что у лица, в отношении которого «не возбуждено дело», права отсутствуют. Другой вопрос, если это дело возбуждено иными указанными выше способами. Тогда необходимо исходить из права привлекаемого лица, в том числе, пользоваться юридической помощью защитника.

Тогда опять возникает вопрос определения времени составления протокола. Возможность отложения времени его составления, в целях

соблюдения прав привлекаемого лица, законом не предусмотрена. Возникает вопрос: как реализовать право привлекаемого лица на защиту, если это ходатайство заявлено?

По нашему убеждению, законодатель, закрепив право привлекаемых лиц на защиту, обязан обеспечить эту норму. Такое возможно, если право привлекаемого лица уже разъяснено. Однако это невозможно для участия защитника по тем производствам, дела о которых возбуждаются «немедленным составлением протокола». Здесь явно присутствует недосказанность закона, неопределенность норм.

Мы считаем, что существующая одинаковость последовательности заполнения протокола по возбужденному делу об административном правонарушении, и протокола, которым возбуждается это дело, некорректны.

Разберем достаточно простой пример из практики. Вот дословно фабула правонарушения, описанная в постановлении административного органа о возбуждении дела и проведении административного расследования: «26.08.11 в 11 часов на улице Чапаева, 13 в городе Тихорецке Краснодарского края водитель Будагян М.Я., управляя ВАЗ 21213 г/н Н 292 АВ 93 не выполнил требования ПДД уступить дорогу ТС, пользующемуся преимуществом в движении, допустил столкновение с TOYOTA GERES г/н У 264 ЕХ под управлением водителя Гороховатский М.В.. В результате ДТП пассажиры Никитин П.А. и Коробской Д.А. были госпитализированы с телесными повреждениями». Далее текст бланка: «за что статьей 12 (далее вписано ручкой «24») Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность».

Мы сейчас не станем останавливаться на проблеме процессуальной формы этого бланка, где заголовок документа обозначил его «ОПРЕДЕЛЕНИЕ о возбуждении дела об административном правонарушении», а резолютивная часть начинается императивной формой «РЕШИЛ». Разберем другое. Данное постановление вынесено 26.08.11. Исходя из требований нормы статьи 25.1 Кодекса, следующим действием административного органа должно стать разъяснение прав лицу, «в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении». Этого не происходит потому, что разъяснение этих прав (без расшифровки их сути) осуществляется при составлении протокола об административном правонарушении через месяц и два дня, 28.09.2011. Как следует из дела, протокол составлен с соблюдением процессуального срока, поскольку «определением» от 26.09.2011 административный орган «решил» продлить «срок рассмотрения дела об административном правонарушении до 26.10.2011. Участникам производства по делу об административном правонарушении разъяснить их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ».

Получается, что дело возбуждено 26 августа, решение о разьяснении прав принято 26 сентября при продлении срока рассмотрения, то есть спустя месяц с начала производства по делу. В материалах имеются объяснения «участующих в деле» привлекаемого лица и потерпевших с одинаковым следующим текстом на бланках: «лицу, в отношении которого ведется производство по делу, об административном правонарушении (потерпевшему, свидетелю) разьяснены статья 51 Конституции Российской Федерации, статья 25.1 (25.2, 25.6) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Свидетель предупрежден об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний в соответствии со статьей 17.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Нам не понятно, из чего исходили разработчики данного бланка объяснения «почти для всех участников», разьяснив суть обязанностей свидетеля, и не разьяснив суть прав и обязанностей других лиц. Как мы видели выше, бланк протокола об административном правонарушении также не содержит сути разьясняемых прав. Вряд ли все участники производства хорошо знают содержание перечисленных в бланке протокола норм КоАП РФ.

Вышеприведенный пример говорит о том, что разьяснение участникам их прав и обязанностей - самостоятельное процессуальное действие. Административный орган должен выполнить его в одном случае (при возбуждении дела протоколом об административном правонарушении):

- непосредственно после составления протокола, а в другом (при возбуждении дела иными способами, в том числе для административного расследования)

- задолго до составления протокола об административном правонарушении. В противном случае нарушаются права участвующих в деле лиц.

Отложение составления протокола об административном правонарушении при отсутствии оснований, прямо указанных в пунктах 2,3 статьи 28.5 Кодекса, в любом случае нарушает закон.

Буквальное содержание нормы закона о праве лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, пользоваться юридической помощью защитника в делах, где проводилось административное расследование, по сути, позволяет воспользоваться этой помощью на более ранней стадии. Поэтому указание в протоколе об административном правонарушении действия должностного лица необоснованно дублирует его с неясной целью, без разьяснения сути. Практика показывает, что такое дублирование в делах о нарушениях правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств происходит систематически.

Но есть и другие примеры. Как известно, различные административные органы неодинаково составили бланки для оформления протокола об административных правонарушениях. Например, приказом Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России) от 25.02.2003 №50 утверждены формы процессуальных документов при рассмотрении антимонопольными органами дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей. Бланк протокола содержит следующую формулировку: «Лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (его законному представителю) разъяснено право знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, право на ознакомление с протоколом, а также иные процессуальные права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ». Удачно изложив суть основных прав, этот орган также ограничен рамками протокола, где невозможно описать все права. Фраза о том, что разъяснены «также иные права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ» ни о чем не говорит, из нее не ясно, а какие такие «другие»?

В связи с этим, мы полагаем необходимым четче обозначить в КоАП РФ процедуру разъяснения прав и обязанностей, считать ее одним из основных, обязательных действий административного органа. Оформлять это можно протоколом о разъяснении прав участвующим в деле лицам или иным процессуальным актом административного органа, с указанием нормы закона и сути прав и обязанностей, вручая копию этого процессуального акта лицу.

Действующие бланки документов, разработанные административными органами, в том числе протоколы об административном правонарушении, не содержат необходимой информации.

Мы считаем, что сам протокол об административном правонарушении не может и не должен содержать эти сведения, поскольку задача этого процессуального документа состоит в формулировке и фиксации установленного административным органом факта правонарушения, признанного доказанным. В протоколе должны быть указаны действия, выполненные органом, доказательства, из которых сделан вывод о виновности в правонарушении привлекаемого лица, а также иные сведения, с учетом которых предполагается назначить наказание. Разъяснение прав и обязанностей в самом итоговом документе нелогично. Это процессуальный акт о выводах административного органа.

Из правил пунктов 4, 5 статьи 25.5 Кодекса вытекает, что защитник и представитель также допускаются к участию в производстве по делу об

административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Допущенные к участию в производстве, они вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом.

Неоднозначность восприятия должностными лицами административных органов понятий «возбуждение дела», «ведение производства по делу» - очевидны. Между тем, определение момента, с которого производство по делу об административном правонарушении считается возбужденным, вызывают некоторые различия в понимании таких дел и в судах.

Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 202 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается на основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом составлять протоколы об административных правонарушениях (далее в параграфе 1 главы 25 настоящего Кодекса - административные органы) и обратившихся с требованием о привлечении к административной ответственности указанных в части 1 настоящей статьи лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

Эта норма, по сути, ставит под сомнение факт возбуждения данного дела административным органом, а мы уже детально рассмотрели последствия, которые влечет за собой возбуждение дела.

Считая, что дело все же возбуждается административным органом, мы позволим себе допустить, что Арбитражный процессуальный кодекс имел в виду «возбуждение в арбитражном суде дела о назначении административного взыскания». Исходя из формальных признаков, указанных в КоАП РФ, очевидно, что и в судах общей юрисдикции осуществляется именно такое производство - по назначению административного взыскания. Другое дело, что суды, назначая наказание, должны проверить правильность выводов о виновности лица в том составе правонарушения, который описан в постановлении административного органа. Однако стадия возбуждения дела об административном правонарушении находится в исключительной компетенции административного органа.

Говоря о регламенте заполнения протокола об административном правонарушении, видим, что после указания даты и места его составления указывается должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол. Здесь начинается вторая существенная проблема, с которой сталкивается правоприменитель, поскольку составление протокола некомпетентным лицом влечет его недействительность и недопустимость

для целей рассмотрения дела об административном правонарушении.

Проверяя полномочия должностного лица на составление протокола, суды учитывают (как и сами административные органы обязаны учитывать) положения, содержащиеся в ст. 28.3 КоАП РФ, а также нормативные акты соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Динамичность развития современного административного устройства, зарегламентированность их деятельности настолько высока, что требует от правоприменителя особого внимания. В случае реорганизации федеральных органов исполнительной власти необходимо проверять, сохранено ли за соответствующими должностными лицами этих органов право на составление протокола и рассмотрение дела об административном правонарушении и не переданы ли эти функции должностным лицам других федеральных органов исполнительной власти.

Мы считаем, что в достаточной степени упростится проверка полномочий должностного лица, если в протоколе об административном правонарушении будут указаны не только наименование должности, дающей ему право составлять протокол, фамилия, инициалы, но и основание, которое дает ему вправо составлять протокол.

Например: инспектор патрульно-постовой службы Энского отделения милиции, Назаров Д.С., в соответствии с пунктом 4.9 Приложения к Приказу МВД РФ от 02.06.2005 №444 (ред. от 07.07.2010) «О полномочиях должностных лиц МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию».

Административных органов много, и численность должностных лиц, которым предоставлена вышеуказанная компетенция, огромна. Явно, должностное лицо, составляя протокол, уверено в своей компетенции. Представьте сложность всякой проверки в отсутствие ссылок на основание этой компетенции. Считаем, что введение такого требования к протоколу позволит минимизировать подобные ошибки некомпетенции, а также упростит последующую проверку.

Законодательные требования к регламенту составления протокола об административном правонарушении одинаковы.

Наши принципиальные предложения по совершенствованию данного процессуального акта сводятся к тому, чтобы Правительство Российской Федерации, являясь высшим органом исполнительной власти, которому подчинены все административные органы, уполномоченные осуществлять производство по административным делам, разработало единые образцы бланков протоколов об административных правонарушениях, учитывающие потребности современного административно-деликтного законодательства.

Информационные системы многих органов содержат формы и методические рекомендации по заполнению этих протоколов. При этом довольно часто правила заполнения дублируются, что представляется

неоправданным. При наличии определенных особенностей, административный орган должен иметь право разработать рекомендации об особенностях заполнения протоколов, но общие правила не должны дублироваться.

Мы знаем, что Письмом МВД РФ от 18 июня 2003 г. №13/ц-72 для использования в практической работе по осуществлению производства по делам об административных нарушениях были утверждены и направлены Методические рекомендации по организации деятельности подразделений Госавтоинспекции при производстве по делам об административных правонарушениях. Они неоднократно изменялись письмами МВД РФ: от 12.08.2003 №13/ц-112; от 30.12.2003 №13/ц-176; от 12.07.2004 №13/ц-2978; от 06.08.2004 №13/Ц-73; от 19.08.2004 №13/ц-76; от 15.02.2005 №13/Ц-2-7; от 21.11.2005 №13/ц-2-99; от 20.12.2006 №13/Ц-7218; от 30.07.2007 №13/Ц-2-145; от 01.10.2007 №13/ц-2-187.

Документ утратил силу в связи с изданием Приказа МВД РФ от 21.11.2008 №1006, однако примечательным являются детальные требования, содержащиеся в документе, явно, необходимые для всех органов. Например, протокол об административном правонарушении и другие документы рекомендуется заполнять шариковой ручкой (с наполнителем черного, синего или фиолетового цвета) разборчиво, без помарок и исправлений. Разве эти требования только к одному органу?

Дальнейшие предложения о совершенствовании формы итогового процессуального документа, содержащего выводы о виновности правонарушителя, мы опубликуем в следующей работе.

### **Литература и источники**

1. Габараева Н.В., Эртель А.Г. Судебный контроль при реализации мер административного принуждения// Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2011. №1. С.52-63.
2. Плотко Е.С. Принципы презумпции невиновности и объективной истины в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №1. С.97-103.

---

**Соловьева О.М.** - кандидат юридических наук, председатель Тихорецкого городского суда Краснодарского края, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала Российской академии правосудия (soloviova.1962@mail.ru)

**Solovyova, O.M.** - PhD in Law, chairman of the coach of the City Court of Krasnodar region, an assistant professor of public-legal disciplines of the North Caucasian branch of the Russian Academy of Justice

---

---

## СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

УДК 347.622.7

### ШАХКЕЛДОВ Ф.Г. ОСОБЕННОСТИ ТРЕБОВАНИЙ ДЛЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ВСТУПАЮЩИХ В БРАК НА ТЕРРИТОРИИ РФ

*Ключевые слова:* заключение брака, брак с иностранцем, брачная правоспособность, консульская легализация

В статье рассмотрены проблемные вопросы, возникающие в связи с оформлением документов, необходимых для заключения брака с иностранцами на территории Российской Федерации.

### SHANKELDOV, F.G. ESPECIALLY THE REQUIREMENT FOR FOREIGN NATIONALS WHO MARRY IN RUSSIA

*Keywords:* marriage, marriage to a foreigner, marital standing, consular legalization

The article deals with problems arising in connection with the paperwork necessary for marriage with foreigners on the territory of the Russian Federation.

Законом (п.2 ст. 156 СК РФ) предусмотрено, что при заключении брака на территории Российской Федерации наряду с применением национального законодательства лиц, вступающих в брак, относительно условий заключения брака должны также соблюдаться и требования российского законодательства в отношении обстоятельств, препятствующих заключению брака, установленных ст. 14 СК РФ.

Отсюда следует, что ни при каких обстоятельствах на территории Российской Федерации не допускается заключение брака между: а) лицами, из которых хотя бы одно лицо уже состоит в другом зарегистрированном браке; б) близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами); в) усыновителями и усыновленными; г) лицами, из которых хотя бы одно лицо признано судом недееспособным вследствие психического расстройства.

Выполнение требований ст. 14 СК РФ для лиц, вступающих в брак на территории Российской Федерации, является обязательным. Поэтому иностранный гражданин при подаче на территории Российской Федерации

Федераций заявления о вступлении в брак должен предъявить следующие документы:

1) Заграничный паспорт или заменяющий его документ, который является документальным подтверждением гражданства иностранного государства [1]. Лицо без гражданства, временно пребывающее в Российской Федерации, предъявляет в орган ЗАГС действительный документ, удостоверяющий его личность, выданный компетентными органами страны его постоянного проживания и зарегистрированный в органе внутренних дел.

Иностранный гражданин наряду с предъявлением заграничного паспорта (документа, удостоверяющего личность) должен представить в орган ЗАГС перевод его текста на государственный язык Российской Федерации (русский язык), верность которого должна быть нотариально удостоверена. Перевод печати также обязателен [2].

2) Миграционную карту – документ, содержащий сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, а также служащий для контроля за временным пребыванием иностранного гражданина в Российской Федерации [1]); разрешение на временное проживание (разрешение на временное проживание – подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность или вид на жительство – документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию [1, п.1 ст.2].

3) Справку о брачной правоспособности выданную компетентным государственным органом или консульством (посольством) государства, гражданином которого он является, подтверждающую, что он в браке не состоит, вытекает из международных договоров (ст. 14 Закона об актах гражданского состояния). Лицо без гражданства представляет аналогичную справку, выданную компетентным органом страны его постоянного проживания. При подаче заявления на регистрацию брака иностранный гражданин должен представить документ (справку, свидетельство), выданное компетентным органом или консульством (посольством) государства, гражданином которого он является, подтверждающий, что он в браке не состоит и препятствий к вступлению в брак не имеет. Справка должна быть заверена в соответствии с международными договорами и переведена на русский язык. Перевод нотариально удостоверяется.

В справке полностью указываются фамилия, имя, отчество (если в паспорте иностранного гражданина отчество не указано, оно не указывается и в документах для регистрации брака) иностранного гражданина. Справка

действительна в течение трех месяцев со дня ее выдачи. Этот срок исчисляется на день подачи заявления о вступлении в брак [2, ст. 3.29].

В соответствии с нормами международного права документы, составленные компетентными органами иностранных государств, принимаются к рассмотрению органами ЗАГС Российской Федерации при условии их легализации в установленном порядке, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации или положениями международных договоров, отменяющих процедуру легализации, участниками которых являются Россия и государство, на территории которого документ был составлен [3]. Функции по консульской легализации выполняют:

- за границей: консульские учреждения Российской Федерации;
- в Российской Федерации – консульские учреждения Министерства иностранных дел Российской Федерации и дипломатические агентства МИД Российской Федерации.

Консульская легализация заключается в подтверждении соответствия документов законодательству их происхождения и представляет собой засвидетельствование подлинности подписи должностного лица, его статуса и подлинности печати уполномоченного государственного органа на документах и актах с целью использования их в другом государстве. Иными словами консульская легализация подтверждает правомочность документов в международном общении. Необходимо отметить, что все вопросы, связанные с легализацией документов, решаются самостоятельно заинтересованными лицами, как в соответствующих государственных учреждениях иностранного государства, так и в российском консульском учреждении в этом государстве. На органе ЗАГС Российской Федерации не лежит обязанность каким-либо образом содействовать лицу в легализации документов.

Согласно Инструкции «О консульской легализации» [3], легализация производится в форме удостоверительной надписи консула на документах. Как правило, документы на легализацию представляются на иностранном языке, но легализационная надпись на документе совершается на русском языке. Ей присваивается дата, подпись должностного лица должна быть расшифрована. Однако нотариальное засвидетельствование в консульском учреждении перевода документа на русский язык не подменяет его легализацию. В соответствии с международной практикой и обычаями не требуется легализации паспортов, они признаются в международном общении без легализации.

*В целях упрощения процесса признания иностранных документов 5 октября 1961 года в Гааге была подписана Конвенция. Участники конвенции Гаагской конвенции, к которым Россия присоединилась 31 мая 1992 г., договорились отменить требования консульской легализации иностранных документов. Вместо такой легализации предусмотрено выполнение единственной формальности: проставление апостиля органами государства, выдавшего документ.*

Апостиль - это упрощенная процедура легализации документов, предусмотренная только Гаагской Конвенцией, он представляет собой специальный штамп, который проставляется на самом документе или на отдельном скрепляемом с ним листе. Документ, на котором проставлен апостиль, может быть использован в любой из стран – участниц Гаагской конвенции.

Порядок проставления апостиля во всех странах одинаков – он установлен Конвенцией. Каждое государство назначает органы, которым представляются полномочия на проставления апостиля (Минюст, администрации штатов, провинций).

Иностранные консульские учреждения в Российской Федерации не имеют полномочий своих государств по проставлению апостиля на документах [3]. Иностранные документы, предназначенные для использования в России апостилируются в соответствующих государственных учреждениях иностранных государств.

Существенное значение для практики рассмотрения документов имеют нормы международных договоров, регулирующих порядок оказания друг другу правовой помощи органами договаривающихся сторон. Такие правила содержатся в двухсторонних договорах о правовой помощи правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенные Российской Федерацией с рядом государств, а также Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 года, подписанная в Минске государствами – членами СНГ. В договорах и Конвенции определен порядок, в соответствии с которым документы, которые на территории одной из договаривающихся сторон изготовлены или засвидетельствованы учреждением или специально на то уполномоченным лицом в пределах их компетенции и по установленной форме и скреплены гербовой печатью, рассматриваются как официальные и пользуются на территории другой договаривающейся стороны доказательной силой официальных документов без какого-либо специального удостоверения, т.е. без консульской легализации и заверения штампом «Апостиль».

4) Документ, подтверждающий прекращение прежнего брака для лиц, состоявших ранее в зарегистрированном браке.

Для гражданина РФ, расторгнувшего брак за границей, а также иностранного гражданина таким документом может быть решение суда о расторжении брака, свидетельство о смерти супруга либо другой документ, подтверждающий прекращение прежнего брака, выданный компетентным органом и соответствующим образом легализованный, если иное не вытекает из международных договоров [2, ст.3.30]. Документ, в соответствии с международными договорами, должен быть легализован либо на нем проставлен апостиль, переведен на русский язык и нотариально заверен.

## Литература и источники

1. ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 2002г.; ст.24.
2. Инструкция о порядке регистрации актов гражданского состояния в СССР. Утверждена Министром юстиции СССР 22 июля 1991 года; ст.3.28
3. Письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 25.07.97 г. № 09-15-222-97 «О порядке оформления документов, составленных компетентными органами иностранных государств, для представления в организации и учреждения Российской Федерации».
4. Семейное законодательство / Под общ. ред. С.А. Подзорова. М., 2003. С.423.

---

**Шахкелдов Ф.Г.** - доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса Краснодарского университета МВД России.

**Shahkeldov, F.G.** - Doctor of Law, Professor, Department of Criminal Procedure Professor of the Krasnodar University of Ministry of Internal Affairs of Russia.

---