

ВЕСТНИК ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА. СЕРИЯ: ПРАВО

ISSN 2618-8236



НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
Основан в 2016 году

2019

Том 4, выпуск 3

Журнал выходит четыре раза в год

УЧРЕДИТЕЛЬ

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Челябинский государственный университет»

Главный редактор

В. В. Киреев, доктор юридических наук, доцент

Ответственный секретарь

В. В. Денисович, кандидат юридических наук

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Й. Иерасек, кандидат юридических наук, Университет им. Палацкого
в г. Оломоуце (Оломоуц, Чешская Республика)

Д. Ю. Гончаров, доктор юридических наук, профессор, Уральский государственный
юридический университет (Екатеринбург, Россия)

С. Л. Дегтярев, доктор юридических наук, профессор, Уральская государственная
юридическая академия (Екатеринбург, Россия)

С. Н. Жаров, доктор исторических наук, профессор, Челябинский государственный
университет (Челябинск, Россия)

В. В. Киреев, доктор юридических наук, доцент, директор Института права,
Челябинский государственный университет (Челябинск, Россия)

В. А. Лебедев, доктор юридических наук, профессор, Московский государственный
юридический университет им. О. Е. Кутафина (Москва, Россия)

В. И. Крусс, доктор юридических наук, профессор, Тверской государственный
университет (Тверь, Россия)

В. И. Майоров, доктор юридических наук, профессор, Тюменский государственный
университет (Тюмень, Россия)

Р. А. Сабитов, доктор юридических наук, профессор, профессор, Челябинский
государственный университет (Челябинск, Россия)

М. Н. Семьякин, доктор юридических наук, профессор, Уральская государственная
юридическая академия (Екатеринбург, Россия)

С. Г. Соловьев, доктор юридических наук, профессор, Южно-Уральский
государственный университет (Челябинск, Россия)

А. Б. Сергеев, доктор юридических наук, профессор, Челябинский государственный
университет (Челябинск, Россия)

Р. И. Байгутлин, кандидат юридических наук, доцент, Челябинский государственный
университет (Челябинск, Россия)

О. Г. Зенина, кандидат юридических наук, доцент, Челябинский государственный
университет (Челябинск, Россия)

А. В. Майоров, кандидат юридических наук, доцент, Челябинский государственный
университет (Челябинск, Россия)

Н. Н. Неровная, кандидат юридических наук, доцент, Челябинский государственный
университет (Челябинск, Россия)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

В. В. Киреев, доктор юридических наук, доцент (Челябинск, Россия)

С. Н. Жаров, доктор исторических наук, профессор (Челябинск, Россия)

В. И. Крусс, доктор юридических наук, профессор (Тверь, Россия)

В. А. Лебедев, доктор юридических наук, профессор (Москва, Россия)

В. И. Майоров, доктор юридических наук, профессор (Тюмень, Россия)

А. Б. Сергеев, доктор юридических наук, профессор (Челябинск, Россия)

Р. И. Байгутлин, кандидат юридических наук, доцент (Челябинск, Россия)

Р. В. Винникова, кандидат юридических наук, доцент (Челябинск, Россия)

В. В. Денисович, кандидат юридических наук (Челябинск, Россия)

О. Г. Зенина, кандидат юридических наук, доцент (Челябинск, Россия)

Н. Н. Неровная, кандидат юридических наук, доцент (Челябинск, Россия)

Адрес издателя:

Россия, 454001, Челябинск,
ул. Братьев Кашириных, 129

Адрес редакции:

Россия, 454001, Челябинск,
ул. Братьев Кашириных, 129, каб. 403
Телефон +7(351) 799-71-47
e-mail: law@csu.ru

Адрес для писем:

Россия, 454001, Челябинск,
ул. Братьев Кашириных, 129,
Институт права, редакция
журнала «Вестник Челябинского
государственного университета.
Серия: Право»

Редакция журнала может
не разделять точку зрения
авторов публикаций

Ответственность за содержание
статей и качество перевода
несут авторы публикаций

Журнал зарегистрирован
в Роскомнадзоре.
Свидетельство ПИ № ФС77-58994

Корректор Е. С. Меньшенина
Верстка Е. С. Меньшениной

Подписано в печать 29.11.19.
Выход в свет 27.01.20.
Формат 60×84 ¼. Бумага офсетная.
Гарнитура Peterburg.
Усл. печ. л. 11,2.
Уч.-изд. л. 8,5.
Тираж 500 экз. Заказ 486.
Цена свободная

Отпечатано:
Издательство
Челябинского государственного
университета
Россия, 454021, Челябинск,
ул. Молодогвардейцев, 576

BULLETIN

OF CHELYABINSK STATE UNIVERSITY.

SERIES: LAW

ISSN 2618-8236



ACADEMIC PERIODICAL

Founded in 2016

2019

Volum 4, issue 3

The journal is published four times per year

FOUNDER

Chelyabinsk State University

Editor-in-chief

V.V. Kireev, doctor of jurisprudence, associate professor

Executive secretary

V.V. Denisovich, candidate of jurisprudence

EDITORIAL COUNCIL

Yi. Iyerasek, candidate of jurisprudence, Palacky University in Olomouc (Olomouc, Czech Republic)

D.Yu. Goncharov, doctor of jurisprudence, professor, Ural State Law Academy (Yekaterinburg, Russia)

S.A. Degtyarev, doctor of jurisprudence, Ural State Law Academy (Yekaterinburg, Russia)

S.N. Zharov, doctor of history, professor, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia)

V.V. Kireev, doctor of jurisprudence, associate professor, director of Institute for Law of Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia)

V.V. Lebedev, doctor of jurisprudence, professor, Kutafin Moscow State Law University (Moscow, Russia)

V.I. Cruss, doctor of jurisprudence, professor, Tver State University (Tver, Russia)

V.I. Mayorov, doctor of jurisprudence, professor, Tyumen State University (Tyumen, Russia)

R.A. Sabitov, doctor of jurisprudence, professor, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia). Retired Colonel

M.N. Semyakin, doctor of jurisprudence, Ural State Law Academy (Yekaterinburg, Russia)

A.B. Sergeev, doctor of jurisprudence, professor, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia)

S.G. Solov'yev, doctor of jurisprudence, professor, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia)

R.I. Baygutlin, candidate of jurisprudence, associate professor, South Ural State University (Chelyabinsk, Russia)

O.G. Zenina, candidate of jurisprudence, associate professor, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia)

A.V. Mayorov, candidate of jurisprudence, docent, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia)

N.N. Nerovnaya, candidate of jurisprudence, associate professor, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia)

EDITORIAL BOARD

V.V. Kireev, doctor of jurisprudence, associate professor (Chelyabinsk, Russia)

S.N. Zharov, doctor of history, professor (Chelyabinsk, Russia)

V.I. Cruss, doctor of jurisprudence, professor (Tver, Russia)

V.V. Lebedev, doctor of jurisprudence, professor (Moscow, Russia)

V.I. Mayorov, doctor of jurisprudence, professor (Tyumen, Russia)

A.B. Sergeev, doctor of jurisprudence, professor (Chelyabinsk, Russia)

R.I. Baygutlin, candidate of jurisprudence, associate professor (Chelyabinsk, Russia)

R.V. Vinnikova, candidate of jurisprudence, associate professor (Chelyabinsk, Russia)

V.V. Denisovich, candidate of jurisprudence (Chelyabinsk, Russia)

O.G. Zenina, candidate of jurisprudence, associate professor (Chelyabinsk, Russia)

N.N. Nerovnaya, candidate of jurisprudence, associate professor (Chelyabinsk, Russia)

Address of Publisher:
129 Bratiev Kashirinykh St.,
Chelyabinsk, 454001, Russia

Editorial office's address:
of. 403, 129 Bratiev Kashirinykh St.,
Chelyabinsk, 454001, Russia
Telephone +7(351) 799-71-47
e-mail: law@csu.ru

Postal address:
Institute for Law,
129 Bratiev Kashirinykh St.,
Chelyabinsk, 454001, Russia
Editorial Bound
"Bulletin of Chelyabinsk
State University. Series: Law"

The editorial board may not share
authors' point of view.

Authors are responsible for the content
of their articles and quality
of translation

Academic periodical is registered
in Federal Supervision Agency
for Information Technologies
and Communications
Certificate III № ФС77-58994

Proofreader Ye.S. Menshenina
Imposition Ye.S. Menshenina

Passed for printing 29.11.19.
Date of publication 27.01.20.
Format 60×84 1/8. Litho paper.
Font Peterburg.

Conventional print. sh. 11,2.
Ac.-publ. sh. 8,5.
Circulation 500 copies. Order 486.
Open price

Printed:
Publishing Office
of Chelyabinsk State University
57b Mologvardejtsev St.,
Chelyabinsk, 454021, Russia

СОДЕРЖАНИЕ

У истоков юридического образования в Челябинском государственном университете
(в память о профессоре Иване Яковлевиче Дюрягине)

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- И. А. Коломейский.** Культурно-воспитательная работа в лагерях и колониях Челябинской области ГУЛАГа МВД в годы первой послевоенной пятилетки 9
- Т. П. Корецкая.** Глобализация и проблемы обеспечения народного суверенитета Российской Федерации (часть 1) 18
- Ю. С. Новикова, Ю. Г. Яшин.** Качество и эффективность правоприменительных актов 23

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

- И. Н. Князева, В. М. Подкорытов.** Административно-правовое противодействие совершению правонарушений в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 27
- А. А. Суханова.** Реализация конституционных ценностей в государственном программном направлении Российской Федерации по обеспечению развития социокультурной сферы 30

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

- С. В. Брусницына.** Плата за негативное воздействие на окружающую среду как мера экономико-правового механизма в области охраны окружающей среды 39
- Е. А. Останина.** Некоторые вопросы защиты права на имя, псевдоним и неприкосновенность частной жизни 48

ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

- С. С. Арсентьева.** Об условиях и особенности обстановки при совершении коррупционных преступлений 51
- Р. В. Винникова, Н. Е. Яременко.** Правовые основы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации по вопросам борьбы с коррупционными правонарушениями в рамках Совета Европы 54
- В. В. Денисович, Д. А. Царева.** Понятие, состояние и тенденции развития преступлений, совершенных должностными лицами 59
- Н. В. Драничникова.** Нарушение прав участников уголовного судопроизводства при взыскании процессуальных издержек, или Как обеспечить соблюдение принципа единообразия судебной практики 64

С. Т. Фаткулин, В. А. Грищенко. Понятие должностных преступлений и проблемы их предупреждения	69
--	----

Трибуна молодого ученого

А. А. Фролова. Судебная практика как факультативный источник права	83
Р. В. Севастьянов, Е. А. Киреева. Различные подходы к пониманию правового мониторинга.....	89
Ю. В. Шишкин. Совершенствование организационно-правового обеспечения и организации прохождения государственной службы в уголовно-исполнительной системе.....	92

CONTENTS

At the origins of legal education at Chelyabinsk State University
(in memory of Professor Ivan Yakovlevich Dyuryagin) 7

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

I.A. Kolomeysky. Cultural and educational work in camps and colonies Chelyabinsk region
GULAG of the Ministry of Internal Affairs during the years of the first post-war five-year plan 9

T.P. Koretskaya. Problems and ways of ensuring the implementation of sovereignty
of the Russian Federation in the conditions of globalization (part 1) 18

Yu.S. Novikova, Yu.G. Yashin. The quality and effectiveness of enforcement acts 23

CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW

I.N. Knyazeva, V.M. Podkorytov. Administrative and legal counteraction to offences
in the sphere of illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances 27

A.A. Sukhanova. Realization of constitutional values in the state program direction
of the Russian Federation for ensuring the development of socio-cultural sphere 30

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

S.V. Brusnitsyna. Pay for negative environmental impacts as measures of economic
and legal mechanism in the area of environmental protection 39

Ye.A. Ostanina. Some issues of protecting the right to a name, pseudonym, privacy of private life 48

PROBLEMS OF STRENGTHENING LEGALITY AND LAW-ENFORCEMENT

S.S. Arsent'eva. About the conditions and features of the situation
when committing corruption offenses 51

R.V. Vinnikova, N.E. Yaremenko. Legal basis for the interaction of the prosecutor's office
Russian Federation on wrestling issues with corruption offenses within the Council of Europe 54

V.V. Denisovich, D.A. Tsareva. The concept, condition and development trends of crimes,
committed by officials 59

N.V. Dranichnickova. Violation of the rights of participants in criminal proceedings
for the recovery of procedural costs, or How to ensure respect for the principle of uniformity
of judicial practice 64

S.T. Fatkulin, V.A. Grishchenko. The concept of misconduct and problems of their prevention.....69

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

A.A. Frolova. The judicial practice as an optional source of law.....83

R.V. Sevastyanov, E.A. Kireeva. Different approaches to understanding legal monitoring.....89

Yu.V. Shishkin. Improving the organizational and legal support and organization
of civil service in the penal system92

У ИСТОКОВ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЧЕЛЯБИНСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ (в память о профессоре Иване Яковлевиче Дюрягине)

17 июня 2019 г. в Челябинском государственном университете состоялось торжественное открытие специализированной аудитории теории и истории государства и права имени доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки Российской Федерации Ивана Яковлевича Дюрягина (10.06.1935 – 20.07.1996). Именная аудитория (ауд. № 408 1-го учебного корпуса) оборудована современными мультимедийными средствами и компьютерами, а ее оформление позволяет ознакомиться с жизнью и профессиональным становлением Ивана Яковлевича.

Открытие данной аудитории является важным шагом к формированию корпоративной культуры Университета, повышению качества учебного процесса. А для профессорско-преподавательского состава Института права ЧелГУ это также хороший повод обратиться к светлой памяти об этом замечательном Ученом, Коллеге и Друге.

Иван Яковлевич родился 10 июня 1935 г. в селе Белоногово Куртамышского района Курганской области. Закончил семилетнюю школу и Куртамышское педагогическое училище, прошел срочную службу в рядах Советской Армии. С 1957 по 1961 г. учился на очном отделении Свердловского юридического института (ныне – Уральский государственный юридический университет).

После окончания института за четыре года прошел путь от стажера до председателя Шумихинского районного народного суда Курганской области. Более 25 лет проработал Иван Яковлевич в Свердловском юридическом институте, с которым связано его становление как талантливого педагога и крупного ученого. За это время послужной список профессора И. Я. Дюрягина пополнился записями о замещении большинства предусмотренных штатами института научно-педагогических, научных и административно-управленческих должностей (включая должность проректора по вечернему и заочному обучению). Именно здесь в 1965 г. он защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Применение норм социалистического общенародного права органами советской общественности», а в 1975 г. – докторскую диссертацию на тему: «Применение норм советского права и социальное (государственное) управление».

Иван Яковлевич Дюрягин является автором 12 монографий и учебников, более 100 научных статей. Наиболее значимые научные труды: «Применение норм советского права. Теоретические вопросы» (Свердловск, 1975); «Право и управление» (Москва, 1981); «Гражданин и закон» (Москва, 1989, 1991).

Центральной темой научного творчества ученого стало применение норм права как один из способов государственно-правового воздействия на общественные отношения, их регулирования. Многоаспектное исследование проблематики правоприменения позволило разработать оригинальную методику измерения эффективности правоприменительной деятельности в сфере управления. Теория правоприменения базируется на анализе практики отраслевого правового регулирования, и в последние годы Иван Яковлевич активно исследовал фундаментальные проблемы уголовно-процессуального права.

В 1992 г. профессор Иван Яковлевич Дюрягин как видный представитель свердловской юридической школы, ученый с широко известным в научных кругах именем был приглашен на юридический факультет (ныне – Институт права) Челябинского государственного университета, где он организовал и возглавил кафедру теории государства и права и уголовного процесса. Авторитет Ивана Яковлевича способствовал укреплению профессорско-преподавательского состава факультета другими известными представителями свердловской юридической школы. Известный ученый проложил дорогу для «миграции» в университет целой плеяде известных юристов свердловской юридической школы, таких как В. Ф. Горбовой, В. И. Попов, В. В. Киреев.

При непосредственном и деятельном участии Ивана Яковлевича формировались педагогические и научные традиции факультета, была открыта аспирантура по двум юридическим научным специальностям.

Значительны заслуги Ивана Яковлевича в подготовке научно-педагогических и юридических кадров. Среди его учеников – доктора и кандидаты юридических наук, адвокаты и судьи, работники прокуратуры и органов внутренних дел.

Будучи председателем экспертно-правового совета Законодательного Собрания Челябинской области, Иван Яковлевич принимал самое

активное участие в разработке региональных нормативных правовых актов.

Научно-педагогическая деятельность Ивана Яковлевича Дюрягина была высоко оценена государством: в 1981 г. он был награжден медалью «За трудовую доблесть», а в 1996 г. ему было присвоено почетное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации».

В память о докторе юридических наук, профессоре Иване Яковлевиче Дюрягине в Челябинском государственном университете студентам и аспирантам присуждается персональная именная стипендия.

С 2007 г. проводится ставшая традиционной Международная научно-практическая конференция «Проблемы современного российского пра-

ва», посвященная памяти доктора юридических наук, профессора Ивана Яковлевича Дюрягина. По ее итогам издаются сборники, где публикуются работы как студентов и аспирантов, преподавателей, так и практических работников, правоприменителей.

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации Иван Яковлевич Дюрягин внес существенный вклад в становление и развитие научных, педагогических, организационных и кадровых основ юридического образования в Университете. Мы продолжаем его дело с осознанием преемственности и благодарным признанием.

Коллектив Института права

**Культурно-воспитательная работа в лагерях и колониях
Челябинской области ГУЛАГа МВД
в годы первой послевоенной пятилетки*****И. А. Коломейский****Южно-Уральский государственный университет. Челябинск, Россия.*

В статье рассматриваются особенности культурно-воспитательной работы в лагерях и колониях Челябинской области ГУЛАГа МВД. Хронологические рамки исследования — годы первой послевоенной пятилетки (1945–1950).

Ключевые слова: *ГУЛАГ, культурно-воспитательная работа, колония, лагерь, заключенные.*

В марте 1946 г. НКВД СССР был преобразован в МВД СССР и приказом МВД СССР № 00266 от 8 марта 1947 г. объявлялся штат ГУЛАГа МВД. В структуре ГУЛАГа сохранялись политотдел и культурно-воспитательное отделение¹. В это же время первая сессия Верховного Совета СССР второго созыва утвердила первый послевоенный пятилетний план восстановления и развития народного хозяйства страны. В реализации пятилетнего плана серьезное внимание отводилось производственным возможностям ГУЛАГа.

О том, что существенных изменений в работе КВО ГУЛАГа не произошло, можно судить по постоянству тематики направляемых на места директив и распоряжений. Так, в циркуляре от 12 июня 1946 г. заместитель начальника ГУЛАГа по политработе вновь обратился к задачам развития самостоятельности заключенных, направленной на повышение активности в сфере производства, быта, соблюдения режима, совершенствования культурного уровня и организации досуга². По-прежнему указывалось, что развитие самостоятельности заключенных должно осуществляться на основе вовлечения их в производственно-массовые, санитарно-бытовые и культурномассовые секции, работающие под контролем КВО и КВЧ лагерных пунктов и колоний. В «Бюллетене» Челябинского металлургстроя также говорилось о том, что «во всей системе культурно-массовой и производственной рабо-

ты на лагучастках большая роль принадлежит активу лагнаселения, сплочение и выращивание которого осуществляется через массовые секции, работающие при КВЧ»³. Характеризуя специфику взаимодействия актива и КВЧ, автор отмечал, что последняя разрабатывает инструкции для работы секций, в частности, производственно-массовой. Впервые упоминалась световая газета, демонстрировавшаяся в бараках в агитационно-политических целях⁴.

В отличие от упоминавшегося ранее документа КВО ГУЛАГа в редакции 1944 г., вновь появившийся имел более локальное назначение: обязать КВО и КВЧ лагерей и колоний провести широкую разъяснительную работу по вовлечению заключенных в соревнование в связи с развертывающимся в стране социалистическим соревнованием по успешному выполнению плана первого года четвертой сталинской пятилетки, повышению производительности и качества продукции, снижению ее себестоимости. В качестве форм соревнования рекомендовалось использовать уже освоенные трудовые вахты, трудовые салюты, соревнование на звание лучшего по профессии. Подчеркивалась важность развития творческой инициативы заключенных, направленной на изобретательскую и рационализаторскую деятельность⁵.

Согласно циркулярным установкам, в ИТЛ Челябинского металлургстроя при каждой колонне были

¹ ГУЛАГ: Главное управление лагерей. 1918–1960. М.: Материк, 2002. С. 316.

² ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1467. Л. 11.

³ Произошли изменения в названии издания («орган культурно-воспитательного отдела») и его грифе («распространяется в пределах хозяйства»).

⁴ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 1.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1467. Л. 29.

организованы штабы по оперативному руководству трудовым соревнованием. Председателем штаба являлся начальник колонны, членами — культорг, помощник начальника колонны по быту, нарядчик и производственник-десятник, на участке которого работала основная часть заключенных колонны. Для отличившихся в соревновании и ударников стахановских вахт распоряжением по строительству от 26 февраля 1946 г. устанавливалось премиальное вознаграждение, прогрессивные материальные доплаты¹. На заработанные деньги (талоны) передовикам разрешалось приобретать выпечку и табачные изделия из следующего расчета: за выполнение нормы на 150—200 % — один пирог, 200—300 % — пачка папирос, свыше 300 % — две пачки папирос. Но агитационно-пропагандистскую составляющую трудового соревнования отражала публикация в «Бюллетене», в которой говорилось, что «мерилом хода трудового соревнования будет являться дальнейшее повышение производительности труда в целом, улучшение бытовых условий, укрепление физического состояния контингента, поднятие производственной и лагерной дисциплины»². Последнее было, вероятно, актуально, поскольку в лагерной прессе упоминались случаи нарушения трудовой дисциплины. Так заключенные Марганов и Панжинян, решив не выходить на участок работ, куда были направлены, умышленно нанесли себе увечья. Суд, состоявшийся в клубе лагучастка № 3, квалифицировал эти действия заключенных как контрреволюционный саботаж, назначив новые сроки заключения³.

Суровость наказания для нарушителей режима сочеталась с некоторыми дополнительными стимулами для отличников производства. Так, в ОЛП № 2 был организован «дом отдыха», представлявший собой барак с улучшенным оборудованием, куда направлялись на 15-дневный отдых наиболее отличившиеся заключенные⁴. Подъем в «доме отдыха» происходил в 8 утра, после завтрака до обеда отдыхающие читали газеты и книги, после обеда наступал «мертвый час», затем — время досуга, когда играли в шашки, домино, шахматы. В 22 часа происходил отбой ко сну⁵.

Присутствие культоргов в штабах соревнования ИТЛ Челябинского металлургостроя отражало тот факт, что большинство из них, исполняя свои обязанности в течение 1944—1945 гг., рекомендовали себя активными помощниками бригадиров, организуя трудовые вахты, мобилизуя

заключенных на трудовые рекорды. Показателем авторитета культоргов явилось назначение в 1946 г. большинства из них на должности бригадиров⁶. КВО Челябинска поставил перед культторгами традиционные задачи убедительной и доходчивой пропаганды грандиозных задач пятилетнего плана, деловой активности в борьбе за выполнение трудовых обязательств, постоянного самообразования, организации культурного досуга лагнаселения⁷. Общелагерный слет отличников производства, состоявшийся в 1946 г., выступил с обращением к культторгам колонн и бригад. В обращении содержался призыв «развернуть работу так, чтобы до конца года в лагере не было ни одного случая отказа, промота, кражи»⁸. «Охватите ликвидацией неграмотности весь контингент неграмотных и малограмотных! — говорилось в обращении. — Добейтесь, чтобы каждый заключенный был не менее двух раз в месяц обслужен культурно-массовым мероприятием!».

В целях повышения технической грамотности, овладения передовым опытом в апреле 1946 г. в Челябинске была организована школа мастеров труда. В состав слушателей вошли 26 отличников производства, учебный процесс возглавил Г. Д. Педдер — начальник отделения труда и зарплаты одного из районов. По программе слушатели осваивали математику, физику, химию, черчение, русский язык и специальные предметы: нормирование, организацию труда. В лагучастке № 8 для освещения технических вопросов производства выпускалась стенная газета «Рационализатор» большого формата.

Дальнейшее развитие получила в 1946 г. и лагерная художественная самодеятельность. Уже в апреле культурно-массовая секция подняла вопрос о своевременном ремонте летней эстрады и постройке новой⁹. К празднику 1 Мая коллектив самодеятельности лагуправления № 2 подготовил специальную программу с использованием киноматериалов («световой газеты»), произвел ремонт клуба и переоборудование сцены¹⁰. В ходе предмайского соревнования на стендах постоянно обновлялись разновидности стенгазет — «молнии», «колючки», «короткие сигналы». Публиковал «колючие строчки» «Бюллетень». В одном из номеров приводилась критическая информация о том, что «бригадир лагучастка № 2 Иванюкова не руководит работой бригады, а флиртует»¹¹. В результате выполнение бригадой нормы составило лишь 75 %. Информацию сопровождал сатирический комментарий:

⁶ ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1467. Л. 44.

⁷ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 37.

⁸ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 32.

⁹ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 15.

¹⁰ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 44.

¹¹ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 26.

¹ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 9

² ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 10.

³ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 7.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-9414. Оп. 6. Д. 29. Л. 6.

⁵ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 42.

Иванюковой нету дела,
Что выработка норм мала,
Зато сама она умело
Ведет сердечные дела.

Авторы таких материалов действовали с уверенностью, что «удачная карикатура, едкая насмешка долго преследуют нарушителя»¹.

В летний период времени на отремонтированной эстраде несколько концертов дал кружок художественной самодеятельности, по вечерам играл оркестр². Однако, оркестр мог использоваться в других ситуациях. В. С. Гребенников вспоминает, что ежедневно на утренний развод сопровождал лай сторожевых собак и звуки оркестра, в составе которого были труба, тромбон, баян, барабан, скрипка. Руководил оркестром пожилой эстонец Римус³.

В Челябинске же на лагерном участке строительства завода «Калибр» заключенным Визгаловым был организован кружок художественной самодеятельности, программа которого включала скетчи, водевили, русские народные песни и пляски, песни советских композиторов. Здесь же оборудован культуголок, укомплектованный книгами, газетами и журналами, настольными играми — шашками и шахматами, для проведения досуга и организации турниров⁴.

Несмотря на требования отражения художественными средствами лагерной проблематики, в деятельности самодеятельности были случаи выхода за тематические рамки. Так кружок одного из подразделений поставил задачу создания сатирического репертуара на международные темы, сделав полноценный номер по материалам Нюрнбергского процесса. В то же время лагерная тематика в программе кружка была представлена злободневными, остроумными и правильно построенными материалами. В репертуаре коллектива было исполнение стихов, песен, куплетов. Исполнялась басня С. Михалкова «Лиса и бобер», пародия на романс «Ах, да пускай свет осуждает», русские пляски, акробатический этюд «Танго». В связи с тем, что в кружке не было собственной музыкальной группы, для выступлений привлекался оркестр⁵.

Дальнейший импульс развитию творчества заключенных ИТЛ Челябинского металлургического завода дал общелагерный смотр самодеятельности, в котором определялся лучший кружок, лучший руководитель кружка, лучший исполнитель. Для кружков-победителей устанавливались премии: за первое место — посещение бани, за второе ме-

сто — три струнных инструмента. В числе критериев определения кружков-победителей была подготовка к смотру полноценного концерта, выявление всех способных исполнителей, расширение состава, поднятие исполнительского уровня. Руководитель и исполнители, занявшие в смотре первые места, награждались канатом, вторые — библиотечкой⁶.

В числе претендентов на победу был коллектив художественной самодеятельности лагучастка № 2. В программе кружковцев был драматический этюд «Байдарские ворота», посвященный одному из героических эпизодов Великой Отечественной войны, исполняемый Шадхиным и Ляховичем, лирический вальс Б. Прозоровского «Мой милый друг» в исполнении Григорьевой, песни советских композиторов М. Блантера «В лесу прифронтовом» и В. Соловьева-Седого «На солнечной поляночке» в исполнении Долгопольской, русские народные песни в исполнении хора⁷.

В апреле 1946 г. был организован кружок художественной самодеятельности на лагучастке № 1, давший за месяц восемь концертов⁸. Начал подготовку к конкурсу и кружок художественной самодеятельности лагучастка № 8, в программе которого были два скетча, декламационные номера, сольное пение, ритмический танец и клоунада. Возможно, работу этого кружка активизировали «гастроли» самодеятельности лагучастка № 2, показавшей спектакль, драматические и комические номера. В программе были скетч «Выручил», русская песня «Отцвела кудрявая рябина», саратовские частушки, а также основанное на местном злободневном материале комическое антре «Рыболовы». Выступление «гастролеров» предварили соревнования по бегу на дистанции 100 и 1000 м⁹. На спортплощадке этого лагучастка регулярно устраивались соревнования по волейболу, городкам, накидыванию колец, перетягиванию каната¹⁰.

В дальнейшем самодеятельность лагучастка № 2 (руководитель Гридин, музыкальный руководитель — Тайхгольц) подготовила специальную программу, состоящую из литературного монтажа и пьесы «Зоя Космодемьянская» в 3-х действиях. Литературный монтаж отражал фрагменты истории Октябрьской революции: исторический залп крейсера «Аврора» по Зимнему дворцу, заговор контрреволюции против молодой советской республики, разгром войск адмирала Колчака, переход страны на рельсы мирного строительства после окончания гражданской

¹ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 55.

² ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 57.

³ Гребенников В. С. Мои университеты // Наука и жизнь. 1999. № 8. С. 122–126.

⁴ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 13, 81.

⁵ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 5.

⁶ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 22.

⁷ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 20.

⁸ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 20.

⁹ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 22.

¹⁰ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 57.

войны.¹ В выступлениях этого кружка постоянно были представлены хоровое пение, декламация, акробатика, скетчи, жанровые сценки, сольные номера. Улучшить качество звучания оркестра не позволяло лишь отсутствие в составе некоторых инструментов, в частности, духовых. Хор участка выделялся на фоне остальных. В качестве недостатков коллектива указывалось отсутствие материалов на темы труда и быта лагнаселения, неровный состав исполнителей, неумение выбрать репертуар для исполнения в жанре скетча. Отмечалось недостаточное владение голосом исполнительницей Ракитиной, чтение текста по шпаргалке в миниатюре «Производственный марш»².

Наличие темы и сценарных идей отличали коллектив самодеятельности другого участка. Его первомайская композиция была построена на следующем сюжетном приеме. Заключенный Чума, которого играл танцор Черепков, предлагает подготовить выступление художественной самодеятельности. Это предложение принимается и на сцене начинается своеобразная генеральная репетиция, в финале которой появляются новые номера: народные песни под аккомпанемент щипковых инструментов³.

Программы самодеятельности лагучастка № 1 отличала работа на местном материале. Начиналось выступление стихотворным приветствием:

На работе вас встречая,
Подводя итог побед,
Всем отличникам в работе
Агитбригада шлет привет!⁴

Поэтическое несовершенство этого и подобных текстов искупалось актуальностью темы, действенностью. Частушки, мелодекламации, присутствовавшие в программе, посвящались передовикам производства, музыкальная картина «У ворот» критиковала недостатки. Выступая на строительстве 7 квартала управления Жилстрой, агитбригада показывала клоунаду «С фотоаппаратом по объекту», сопровождавшуюся текстом:

Вот бригада сто двенадцать.
Снимок сделан на лету:
Вместо дома строят глазки,
А работать — некому!⁵

Но, безусловно, наиболее заметным творческим коллективом в ИТЛ Челябинского металлургстроя являлась культбригада КВО. В 1946 г. эта культ-

бригада подготовила 4 программы, посвященные второй годовщине своей деятельности. Эти программы свидетельствовали о том, что коллектив, руководимый Б. Тугановым, добился освоения художественными средствами местного производственного и бытового материала, который, будучи облачен в художественную форму, стал полноценным с точки зрения содержания, музыкального оформления и исполнения.⁶ Целевые программы культбригады отличало единство формы и содержания, качество исполнения, продуманность оформления, мизансцен, оркестровка. В культбригаде был творческий коллектив авторов, создававших тексты на основе образотки местного материала. Выделялись музыканты Крючковский, Циперман, Ищак, Бланк. В слаженный ансамбль превратился вокальный коллектив, где хорошо звучали произведения в исполнении Кутитонской и Бурдаковой. Зритель хорошо принимал образы, которые создавали при исполнении скетчей Ровбурд, Ахаладзе, Ракитина⁷. Со временем выступления культбригады приняли двухчастную форму, когда в первой части исполнялись номера местной тематики, во второй — общехудожественной⁸.

Сведения о работе культбригады и кружков художественной самодеятельности регулярно включались КВО Челябинска в отчет, направляемый в вышестоящий орган, где, суммируясь с цифрами других лагерей, давали обезличенную картину этой необходимой для заключенных-участников и заключенных-зрителей деятельности⁹.

Если в годы войны КВО ГУЛАГа периодически уделял особое внимание массовой работе, связанной с агитационным и иным культурно-массовым обслуживанием производства производства фронта, то в послевоенный период произошли некоторые отраслевые изменения¹⁰. В июле 1946 г. отдельным документом в лагерь, УИТЛК и ОИТК МВД-УМВД было направлено предписание об организации трудового соревнования среди заключенных, занятых на сельскохозяйственных работах, с перечнем обязательных мероприятий, которые надлежало провести культурно-воспитательным отделам, отделениям и частям лагерей и колоний¹¹. Это было связано с необходимостью восполнения потерь в результате неурожая и проводимой в стране практикой «дробного управления» колхозами¹².

⁶ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 3.

⁷ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 3.

⁸ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 81.

⁹ ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1478. Л. 54.

¹⁰ ГАРФ. Ф. Р-9414. Оп. 1с. Д. 1449. Л. 111 — 113; Ф. Р-9414. Оп. 1. Д. 1459. Л. 23.

¹¹ ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1467. Л. 35.

¹² Верт Н. История Советского государства. М.: Прогресс-Академия, 1992. С. 296.

¹ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 34.

² ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 58.

³ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 48.

⁴ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 51.

⁵ ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 3. Д. 7. Л. 51.

Особая роль в организации соревнования, целью которого являлась своевременная и без потерь уборка урожая 1946 г., отводилась бригадным культорганизаторам. Основной формой работы культорганизаторов называлась массовая работа в низовых звеньях — на участках и полевых станках, в бригадах. Ежедневное подведение итогов соревнования было так же обязательно, как и ежедневная громкая читка газет. КВО и КВЧ должны были добиться лучшего культурного обслуживания заключенных, занятых на полевых работах, обобщения и освещения опыта передовиков в средствах наглядной агитации, стенной печати и «молниях». Впрочем, важность самообеспечения сельскохозяйственной продукцией понимали и на местах: аналогичные задачи обсуждались на заседании партийного бюро ОЛП № 7 ИТЛ Челябинметаллургстроя¹.

Кроме проблем в аграрном секторе в 1946 г. возникли трудности, связанные с переходом народного хозяйства страны на выпуск необходимой мирной продукции, что вызвало спад промышленного производства на 17 % по сравнению с предшествующим годом². Для строительства Челябинского металлургического завода общенациональные проблемы усугубились тем, что 27 октября 1946 г. в Челябинской области был образован ИТЛ строительства № 859 МВД, на формирование которого из ИТЛ Челябинметаллургстроя были направлены лагерные участки № 6, 9 и 12³. Уменьшение численности занятых на строительстве завода, проблемы с поставками на стройку оборудования и материалов, затянувшаяся реорганизация, связанная с передачей строительства в ведение Министерства строительства предприятий тяжелой индустрии, вызвали снижение уровня выполнения строителями плановых показателей. В резолюции общестроительного закрытого собрания Челябинметаллургстроя констатировалось, что план строительно-монтажных работ на объекте за 1946 г. выполнен лишь на 72 %⁴. Собрание постановило в числе прочих мер активизировать привлечение руководящих кадров строительства к участию в массово-политической работе, пополнить состав пропагандистов и агитаторов политически образованными коммунистами и беспартийными инженерно-техническими работниками.

Напряженность производственных планов диктовала и напряженность культурно-воспитательной работы, особенно в ее массово-про-

изводственной части. Однако существовала и неподконтрольная КВО и КВЧ морально-этическая, нравственная деятельность отдельных заключенных. Вот рассказ А. С. Сапожникова о судьбе архиерея Иосифа, ставшего впоследствии митрополитом Алма-Атинским и Казахстанским, с 1946 г. отбывавшим заключение в Челябинске.

«Зона была на 5 тысяч человек. 50 барачков, оцепление, пулеметы, часовые. Это был настоящий ад... Когда много людей и все голодные, обозленные и, как львы, готовы тебя растерзать — не дай Бог быть между ними. И вот среди этой публики заходит к нам однажды в барак человек. Каждый хочет его, такого «крупного гуся» (так называли), в свою бригаду. Его уважали. У него отношение к людям особое было. К нему тянулись, потому что, когда стоишь около огня, он тебя греет. Так и около такого человека... Ну, а в воскресенье все по кучкам собирались. Были профессора, духовенства было много, помню, Архимандрит был из Ельца. Генералов я там, правда, не встречал, но полковники были. Так что в выходной день можно было найти любую компанию и на любую тему собеседников. Если жулики — они находили себе занятие по душе: кто-то в карты играл, кто-то танцевал, кто-то воровал. А вокруг Владыки, как и вокруг этого Архимандрита, кучка людей собиралась, которые по 58-й статье шли. И, значит, беседовали они. О чем Владыка говорил? О Церкви, о спасении души, о терпении. Как он утешал! Кто-то с обидой жаловался, как ребенок, что ему невыносимо... Ну, ни за что же нас осудили! А он добавлял к этому, что и святые люди тоже ничего плохого не сделали, а всякие муки терпели. Мы не первые, не последние. Он говорил это сравнительно с тем, что нам тоже доля досталась терпеть эту казнь. Это не шутка — 10 лет без вины». В заключении архиереем написан стихотворение «Ландыши», посвященные будущему Митрополиту Всея Руси, а тогда — отцу игумену Пимену:

Чтобы свет любви и радости
В нашем сердце не угас,
Целомудренные ландыши
По весне цветут у нас.
У весенней тихой зореньки
Нету краше той красы —
На стебле его, на тоненьком,
Две-три капельки росы.
Мудрость ветхая, далекая
Различала и цвета:
Скрыта в ландыше глубокая,
Неземная красота.
И не нами это сказано:
Белый цвет издревле свят...

¹ Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинска МВД. Оп.3 Архив 2. № 18. Л.15.

² Верт Н. История Советского государства. С. 299.

³ История Южно-Уральского управления строительства / В. Н. Новоселов и др. . Челябинск : НИК, 1998. С. 49.

⁴ Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинска МВД. Оп. 3 Архив 7. № 268. Л. 6.

Из букета, как от ладана,
 Льется нежный аромат.
 И не зря народы древние
 От сердечных ран и мук
 Обрели в нем средство верное,
 Исцеляя злой недуг.
 Из лесов весною раннюю,
 В тихом шепоте берез,
 В мир печали и страдания
 Ландыш нам принес Христос¹¹.

По итогам работы за 1946 г. в цифровых показателях ГУЛАГа МВД по 122 точкам было отмечено, что укомплектованность кадрами должностей начальников КВО составила 95,9 %, начальников КВЧ — 92,9 %, старших инспекторов — 87,7 %, инспекторов — 67,4 %.² По Челябингу аппарат КВО и КВЧ при штате в 28 фактически состоял из 27 человек³. Докладов и лекций было прочитано 47 004, политбесед и информации — 341 639, читок газет — 25 399 365, работало чтецов из заключенных — 25 358.⁴ Клубов и уголков действовало 2203, общественных секций — 5486, кружков художественной самодеятельности — 3385, учреждения ГУЛАГа располагали 272 киноаппаратами⁵.

Производственные нормы из заключенных, работавших по группе «А» выполняли:

- на 100–125 % — 42 %;
- на 125–200 % — 36 %;
- свыше 200 % — 6 %.

Усиливалось взаимодействие КВО и политотделов на местах. Планом работы политотдела Челябинского металлургостроя на май 1947 г. предусматривалось проведение совещания с работниками КВО и КВЧ на тему состояния культурно-воспитательной работы в лагере и организация в центральной клубе выставки стенной печати, посвященной Дню печати⁶. В план работы политотдела Челябинского металлургостроя на сентябрь 1947 г. была включена работа и отдельные мероприятия, совпадающие по сути с некоторыми направлениями работы КВО и КВЧ: мобилизация коллективов лагподразделений на дальнейшее развитие социалистического соревнования по выполнению и перевыполнению производственных планов и повышению производительности труда, проведение совещания партийного актива по вопросу состояния социалистического трудового соревнования и выполнению взятых

обязательств, проведение совещания секретарей комсомольских организаций с повесткой «О подготовке к читательской конференции по роману А. Фадеева «Молодая гвардия»; проведение вечера физкультурников⁷.

Естественно, что упомянутая работа и мероприятия проводились среди комсомольцев и членов партии из числа кадрового и вольнонаемного состава. Для этих же категорий в клубе колонии проводились культурно-массовые мероприятия: 30 спектаклей силами вольнонаемных сотрудников, воспитателей и артистов миасского театра, 16 концертов, 44 киносеанса⁸. При красных уголках, находящихся за территорией лагеря, силами комсомольцев проводились вечера танцев и другие развлекательные мероприятия для молодежи.

Партийная работа в ИТЛ Челябинского металлургостроя имела еще одну особенность, связанную с тем, что трудмобилизованные немцы, находясь в местах заключения, не являлись осужденными по приговору суда, поэтому многие из них не были исключены из партии и комсомола. Они состояли на учете в соответствующих первичных партийных или комсомольских организациях лагподразделений и принимали участие в собраниях, для чего под конвоем доставлялись в места проведения, находящиеся вне зоны лагеря⁹. Складывались ситуации, когда в одном помещении собирались те, кто охранял и те, кого охраняли.

Хотя трудмобилизованные составляли в отдельные периоды существования Челябинского лагеря до 90 % контингента заключенных, никакой специальной культурно-воспитательной работы с ними не велось¹⁰.

В план работы политотдела на июнь 1947 г. была включена проверка работы стенной печати как важного средства организации трудового соревнования. В этот период и КВО ГУЛАГа МВД большое внимание уделил всем видам лагерной прессы. Многотиражные производственные бюллетени выходили в 19 лагерях и УИТЛК¹¹. К выходившей в ИТЛ Челябинского металлургостроя газете «За сталинский металл» добавилась многотиражная газета «Уралец». Эта газета также издавалась политотделом Челябинского лагеря и призвана была играть большую роль в деле правильной постановки и организации внутрипартийной работы, партийной пропаганды и агитации, комму-

1 Свет радости в мире печали: Митрополит Алма-Атинский и Казахстанский Иосиф / сост. В. Королева, Москва : Паломникъ, 2004. С. 99–100.

2 ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1478. Л. 54.

3 ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1502. Л. 22.

4 ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1478. Л. 52.

5 ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1478. Л. 53.

6 Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинского МВД. Оп. 3 Архив 2. № 18. Л. 3.

7 Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинского МВД. Оп. 3 Архив 2. № 18. Л. 3, 28.

8 Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинского МВД. Оп. 3 Архив 2. № 18. Л. 14 об.

9 ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 1. Д. 51. Л. 3-10; Фукс В. Г. Восемь трудармейских лет // Карта. 1999. № 24–25. С. 73.

10 ОГАЧО. Ф. П-878. Оп. 1. Д. 92. Л. 77.

11 ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1467. Л. 10.

нистического воспитания вольнонаемного состава и бойцов военизированной стрелковой охраны. Первоначально газета должна была распространяться среди состава лагподразделений за наличный расчет в сумме 1,5 руб. в месяц¹. Однако в связи с убыточностью издания была установлена еженедельная периодичность и распространение по подписке, стоимость которой составляла 1 рубль на месяц за экземпляр².

Общий подъем уровня культурно-массовой работы не означал ослабления строго регламентированного внимания руководства КВО ГУЛАГа МВД к остальным направлениям культурно-воспитательной работы. Так в июне 1947 г. КВО 2-го отдела направил в адрес начальников КВО ИТЛ и ИТЛК УИТЛК директиву, в которой отмечалось, что сотрудники КВЧ мало внимания уделяют вопросам улучшения быта заключенных, слабо поддерживают руководство лагерей в создании надлежащих бытовых условий. Особо обращалось внимание на поддержание чистоты в бараках³. Кроме мер, адресованных коммунально-эксплуатационному отделу, культурно-воспитательным отделам и частям надлежало развернуть соревнование по поддержанию чистоты в бараках, зонах, коммунально-бытовых помещениях, обеспечив гласное освещение его хода и итогов всеми средствами пропаганды и наглядной агитации.

В ходе незатихающей череды всевозможных починов в ноябре 1947 г. политотдел и руководство Челябинска потребовали от первичных партийных организаций устраивать мероприятия в поддержку патриотического начинания трудящихся Ленинграда по выполнению послевоенной Сталинской пятилетки в четыре года. Этой задаче предстояло подчинить партийно-политическую, агитационно-массовую работы, наглядную агитацию, стенную печать⁴. Работу стенной печати предстояло организовать в соответствии с вновь разработанной ГУЛАГом МВД инструкцией⁵. Задачами стенной печати ставились мобилизация заключенных на выполнение и перевыполнение производственного плана, лагеря, колонны, популяризация опыта работы отличников производства, содействие укреплению лагерного режима и трудовой дисциплины среди заключенных.

Из существовавших форм стенной печати рекомендовались стенные и сатирические газеты, многотиражные бюллетени, «молнии». Редколлегия стенной газеты для заключенных должна

была подчиняться КВЧ лагеря или колонны. В состав редколлегии могло входить 5 — 7 человек из числа проверенных заключенных, которые утверждались приказом начальника лагподразделения. В помощь редколлегии могли привлекаться лагкоры и стенкоры из числа заключенных. Ответственным редактором стенгазеты назначался инспектор КВЧ, а в подразделениях, где не было КВЧ — один из вольнонаемных сотрудников. В стенных газетах запрещалось помещать портреты руководителей партии и правительства и материалы, критикующие действия офицерского и вольнонаемного состава, а так же публиковать сведения о производственных планах, местах расположения лагерей, наименования оборонных заказов, сведения о численности, в том числе заключенных, занятых на обслуживании.

В целом по лагерям и колониям ГУЛАГа за первый квартал 1949 г. была зафиксирована укомплектованность штатов начальников КВЧ на 96,4 %, старших инспекторов на 92%, инспекторов на 81,5 %. Докладов и лекций было прочитано 21589, проведено политбесед и информаций — 124 691, работало чтецов из заключенных — 50 078, количество названий различных газет и бюллетеней составило 8742. Партийными и комсомольскими организациями было выделено 12 224 политбеседчика. Количество заключенных, работавших чтецами составило 45 583. Газет и бюллетеней было выпущено в общей сложности 73 137 номера. Охват трудовым соревнованием заключенных составил 96,6 %. Библиотечный фонд составил 589 582 книги и брошюры, из которых общественно-политическими было 63 845 единиц, технических — 16 844, годовых комплектов журналов — 1623, число читателей, бравших книги в течение года составило 564 407 человек. Таким образом, на одного читателя приходилось чуть более одной книги⁶.

Производственные нормы из заключенных, работавших по группе «А» выполняли:

- на 100–125 % — 37,9 %;
- на 125–200 % — 24,5 %;
- свыше 200 % — 4,5 %.

Начало 1950 г. ознаменовалось развертыванием социалистического соревнования в честь выборов в Верховный Совет СССР. Политотдел и 3-е управление ГУЛАГа направили в адрес начальников управлений лагерей и политотделов предписание о разработке организационно-технических мероприятий, обеспечивающих нарастание темпов производства и строительства и выполнение плана первого квартала ко дню выборов. Обеспечение гласности хода соревнования, распространение передового опыта подпадали в сферу традиционных направлений деятельности КВО и КВЧ.

⁶ ГАРФ. Ф. Р-9414сч. Оп. 1. Д. 1451. Л. 11.

¹ Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинска МВД. Оп. 3 Архив 7. № 268. Л. 51.

² Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинска МВД. Оп. 3 Архив 7. № 268. Л. 60.

³ ГАРФ. Ф. Р-9414с. Оп. 1с. Д. 1499. Л. 41.

⁴ Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинска МВД. Оп. 3 Архив 7. № 268. Л. 49.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-9414с. Оп. 1с. Д. 1499. Л. 58.

О результатах культурно-воспитательной работы в лагерях и колониях ГУЛАГа МВД в соответствии с Временными указаниями свидетельствует статистика 1-го полугодия 1950 г., охватывающая 143 точки. Так, укомплектованность кадрами штатов начальников КВО составила 99,7 %, начальников КВЧ — 97,7 %, старших инспекторов — 91 %, инспекторов — 78,4 %. Культургов из числа заключенных работало 13 675. Докладов и лекций было поставлено 21 586, политбесед и информации проведено 130 917, громких чтот газет проведено 1 763 219. Производственные нормы из заключенных, работавших по группе «А» выполняли:

- на 100–125 % — 36,7 %;
- на 125–200 % — 26,9 %;
- свыше 200 % — 3,8 %¹.

Количество клубов и культурголков составило 3712. Количество кружков художественной самодеятельности составило 4168. Был отмечен по сравнению с тем же периодом предыдущего года значительный рост библиотечного фонда: книг и брошюр — 1 080 022 единицы, в том числе общественно-политических — 100 844, технических — 22 822, годовых комплектов журналов — 2542². Приводимая укомплектованность книжных фондов по главным управлениям ГУЛАГа свидетельствует о неравномерности этого показателя. Так, лагеря, входившие в 3-е управление, были укомплектованы книгами на 99,7 %, лагеря СГУ — на 76,9 %, лагеря ГУШОСДОР — на 63,5%, а группа особых лагерей — на 28,2%³. Книжный фонд Челябинга составлял 7500 при недокомплекте по табельному положению 2016 единиц⁴.

Однако по-прежнему в центре внимания низовых структур, связанных с культурно-воспитательной работой, оказывались вопросы выполнения производственных показателей. На партийном собрании первичной организации подразделения Челябинга, где начальником КВЧ Маркалов, в адрес аппарата культурно-воспитательной части были высказаны критические замечания, касающиеся работы инспекторского состава по организации трудового соревнования, отмечался низкий процент заключенных, выполняющих нормы выработки. Так же критиковалось самоустранение аппарата КВЧ от участия в организации трудовых вахт и перепоручение этого важного участка работы культургогам. Было указано на несбалансированность объемов работы, проводимой отдельными инспекторами на промплощадке и в лагере. Отмечалась незначительная работа, проводимая аппаратом КВЧ в вечернее время в лагере, когда там находится

основная масса заключенных⁵. Стремясь активизировать работу в лагере, политотдел Челябинга в декабре 1950 г. издал постановление о перенесении выходных дней работникам КВЧ лагподразделений⁶. Как говорилось в преамбуле, это связывалось с тем, что основная масса лагерного контингента находилась в зоне лагеря только в общевыходные дни — воскресенья, когда работникам КВЧ можно и нужно организовывать и проводить среди заключенных соответствующую работу. Согласно постановлению выходной день работникам КВЧ предоставлялся в середине недели. Вряд ли это решение, а также систематические проблемы (недостаточная зарплата, отсутствие карьерных перспектив и др.) могло ликвидировать отмеченную выше некомплектность штатов инспекторского состава КВО и КВЧ.

В целях решения проблемы инспекторских кадров в 1950 г. были введены офицерские звания для инспекторского состава КВО ИТЛ МВД СССР и разработана новая форма цифровой части отчета по культурно-воспитательной работе, где в разделе «Кадры» вводились графы «офицеров, сержантов, вольнонаемных»⁷. Однако это не способствовало кардинальным переменам в низовом кадровом составе КВО и КВЧ.

Осуществляя функции общего руководства культурно-воспитательной работой, политотдел Челябинга предложил единую форму ежеквартальной оценки состояния дел в виде «Памятки для проверки, изучения и оказания практической помощи в организации работы КВО-КВЧ»⁸. Показатели деятельности КВО и КВЧ оценивались по регламентированным направлениям:

- политическая работа. В этой части внимание проверяющих должно было уделяться периодичности и тематике проводимых лекций, бесед, политинформаций, докладов, количественному и качественному составу политбеседчиков. Оценивалась организация чтот газет и журналов, при этом необходимо было отметить, кем производилась читка, обеспеченность литературой, газетами, журналами. Выяснялось использование радио и кино, наличие газетных и фотовитрин, состояние наглядной

⁵ Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинга МВД. Оп. 3 Архив 12. № 276. Л. 11.

⁶ Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинга МВД. Оп. 3 Архив 12. № 279. Л. 5.

⁷ Уголовно-исправительное право России: теория, законодательство международные стандарты, отечественная практика конца XIX — начала XXI в. / под ред. А. И. Зубкова. М. : Норма, 2006. С.452; ГАРФ. Ф. Р-9414с. Оп. 1с. Д. 1613. Л. 24.

⁸ Архив ГУВД по Челябинской области. Политотдел Челябинга МВД. Оп. 3 Архив 12. № 279. Л. 5.

¹ ГАРФ. Ф. Р-9414с. Оп. 1с. Д. 1613. Л. 1.

² ГАРФ. Ф. Р-9414с. Оп. 1с. Д. 1613. Л. 5.

³ ГАРФ. Ф. Р-9414с. Оп. 1с. Д. 1613. Л. 13.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-9414с. Оп. 1с. Д. 1613. Л. 14.

- агитации. Особо контролировалась работа стенной печати;
- производственно-массовая работа. Здесь отмечался охват трудовым соревнованием колонн, бригад, звеньев, демонстрация опыта передовиков, внедрение стахановских методов, деятельность штаба соревнования. Изучались состояние дел по подготовке кадров массовых профессий, регулярность проведения производственных совещаний, эффективность рационализаторской работы;
 - культурно-массовая работа. По данному направлению предметом оценки являлась организация художественной самодеятельности (драмкружков, музыкальных, хоровых, шахматно-шашечных, физкультурных и др.), качественный и количественный состав которой анализировался с точки зрения соблюдения статейного признака. Оценивалась организация библиотек, выдачи книг, количество читателей, ликвидация неграмотности.

Дата поступления: 15.03.2019

Дата принятия к опубликованию: 17.03.2019

Сведения об авторе

Коломейский Илья Анатольевич – директор ОГБУ «Драматический камерный театр», кандидат юридических наук, доцент Южно-Уральского государственного университета, Челябинск, Россия. *law.csu.ru*

Библиографическое описание: Коломейский, И. А. Культурно-воспитательная работа в лагерях и колониях Челябинской области ГУЛАГа МВД в годы первой послевоенной пятилетки / И. А. Коломейский // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2019. – Т. 4, вып. 3. – С. 9–17.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 9–17.

Cultural and educational work in camps and colonies Chelyabinsk region GULAG of the Ministry of Internal Affairs during the years of the first post-war five-year plan

I. A. Kolomeysky

South Ural State University. Chelyabinsk, Russia. law.csu.ru

The article discusses the peculiarity of cultural and educational work in the camps and colonies of the Chelyabinsk region of the Gulag of the Ministry of Internal Affairs. The chronological framework of the study is the years of the first post-war five-year plan (1945–1950).

Keywords: *GULAG, cultural and educational work, colony, camp, prisoners.*

Глобализация и проблемы обеспечения народного суверенитета Российской Федерации (часть 1)

Т. П. Корецкая

Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

Реализация народного суверенитета в Российской Федерации представляет собой исключительно внутренний вопрос самой страны. В статье поднимается проблема обеспечения этого процесса в условиях глобализации международных отношений. Автор рассматривает самые разнообразные угрозы осуществлению народом Российской Федерации своего участия в управлении государством и его деятельности, связанные с внешним вмешательством в рамках глобализации. В связи с этим предлагаются способы обеспечения реализации народного суверенитета России в сложившихся условиях глобализации.

Ключевые слова: *народ, суверенитет, народный суверенитет, глобализация, государство, российское общество.*

Анализируя институт народного суверенитета как элемент современного российского конституционализма, необходимо изучить проблемы и способы обеспечения реализации народного суверенитета Российской Федерации в условиях глобализации. С одной стороны, сразу же возникает, возможно, закономерный вопрос о том, какое отношение может иметь глобализация к осуществлению народом принадлежащей ему власти в государстве. С другой стороны, процесс реализации народного суверенитета в форме как представительной, так и прямой демократии и, в первую очередь, обеспечение этой реализации очень тесно связаны с глобализацией.

Для того, чтобы понять, в чем заключается эта связь и какие проблемы создает глобализация для реализации народного суверенитета Российской Федерации, необходимо охарактеризовать саму глобализацию, а также определить опасности, угрозы и вызовы, которые она создает.

Что же такое глобализация и когда она появилась? Очевидно, что этот процесс не является порождением XX в. и уж тем более не начала XXI в.. В то же время наибольшее внимание к нему привлечено именно в последние десятилетия, когда общество стало задумываться о последствиях, к которым он приводит в сферах экономики, политики, права, культуры, социальных отношений. Они носят и положительный, и отрицательный характер.

Итак, под глобализацией, по мнению А. А. Конурова, понимается «компрессия мира», «интенсификация осознания мира как целого», «глобальная взаимозависимость», «прогрессирующая дистанция повседневных практик», «экономический процесс, который приводит к распространению либерального принципа рыночной экономики на всю планету» и так далее [4, с. 11]. И. И. Лукашук подразумевает под глобализацией всемирный процесс, связующий

национальные социально-экономические образования в единую мировую и экономическую систему [5, с. 1]. Е. А. Бондаренко рассматривает глобализацию как «качественно новый этап мирового хозяйства, определяющими факторами которого» стали «господство транснациональных корпораций (ТНК), финансового капитала и перераспределение на этой основе экономических и политических функций между национальными государствами, ТНК и международными организациями» [2, с. 23].

С точки зрения Н. Н. Арзамаскина, глобализацией является процесс усиления взаимосвязи и взаимозависимости субъектов в экономической, культурной, государственной, государственно-политической, правовой, социальной, экологической сферах жизнедеятельности человечества в глобальном масштабе, основанного на образовании мировой экономики, интеграции финансовых рынков, качественно новых информационных, коммуникативных, транспортных технологиях, содержанием которого являются изменения, приводящие к выходу властных полномочий, авторитета, действий и интересов за пределы существующих территориальных границ» [1, с. 84–85]. А. В. Гирель предлагает понимать под глобализацией не только процесс систематизации международных отношений, охватывающих всевозможные сферы жизнедеятельности человечества, но еще и разделение мира на системы, которые находятся в состоянии всесторонней конкуренции [3, с. 294].

Исходя из приведенных выше подходов к трактовке содержания категории «глобализация», за основу ее трактовки будет взято следующее определение: это исторический процесс превращения мира в единую интегрированную и унифицированную систему, обладающую общими характеристиками, которые затрагивают самых разнообразных сфер деятельности любо-

го государства (экономики, культуры, политики, религии), а также приводят к формированию в мире единых наднациональных систем правового регулирования и стандартизации, как правило, подчиненных интересам транснациональных компаний (далее — ТНК) и транснациональных банков (далее — ТНБ).

Следует учитывать, что глобализация, как исторический процесс, стала ярко проявляться совсем не в XX в., а намного раньше. Можно сказать, что первые глобализационные тенденции были характерны для создания, например, Древней Китайской империи, Вавилонского государства, Римской империи, Арабского Халифата, Монгольской империи Чингисхана, Османской империи, Российской империи и, уж тем более, Британской империи, которая является классическим олицетворением глобализации, а также любые межгосударственные коалиции такие, как: уния между Польшей, Саксонией, Люксембургом и Нидерландами; Швейцарская конфедерация; Тройственный Союз; Антанта; Лига Наций; СССР; Британское Содружество наций, переросшее в Содружество наций, и так далее по мере усложнения международных отношений. С середины XX века появляются ООН, НАТО, Организация Варшавского Договора (ОВД), СНГ, ОДКБ и другие. К межнациональным, или транснациональным, компаниям можно отнести все католические ордена, включая орден Тамплиеров, орден иезуитов; тайное масонское общество; Британскую Ост-Индскую, Голландскую Ост-Индскую компания и другие. Вслед за ними стал интенсивно развиваться и финансово-банковский сектор, что привело к появлению еще в XVIII веке международных банковских монополий, первой из которых стал Банк Англии, имевший к середине XIX в. отделения во всех колониях Великобритании, а также ряде стран мира. Кроме того, быстро формирующиеся с конца XIX — начала XX вв. американские и европейские монополии также способствовали расширению сети отделений своих государственных и частных коммерческих банков в разных уголках мира.

Однако, в любое время двигателем глобализации были социально-экономические отношения, включая борьбу за рынки сырья, рабочей силы, транспортную инфраструктуру (торговые морские пути, торговые сухопутные пути, железнодорожное сообщение, авиасообщение) и рынки сбыта, что в совокупности привело к еще одному проявлению глобализации, а именно к интенсивной колонизации земель, ранее неизученных и не находящихся в собственности какого-либо государства. Экономические процессы всегда подкреплялись деятельностью политиков и постепенным развитием как внутренней политики,

так и внешней, включая постепенный переход от политики протекционизма к фритреду и обратно, но с постепенными попытками урегулирования тарифной политики стран-участниц международной торговли уже в 1930е гг., хотя только в 1947 г. было заключено Генеральное соглашение по тарифам и торговле, в которое входило устранение всех существовавших на тот момент барьеров для проведения международной торговли между капиталистическими странами. В 1953 г. создается ЕОУС (Европейское объединение угля и стали), переросшее в 1961 г. в Европейский Экономический Союз. Международные конференции ГАТТ в 1964—1967 гг. стали самым настоящим прорывом в этом направлении, а в 1995 г. образовалась Всемирная торговая организация. Можно считать, что современная глобализация как раз и начинает свой отсчет со дня образования Всемирной торговой организации. Параллельно этому процессу и позднее появляется АСЕАН, АТЭС, ШОС, ЕврАзЭС, БРИКС. Если рассматривать современную глобализацию, то следует отметить, что она осуществляется не только в экономики и политики, но и в социальной сфере, сфере культуры, что влечет за собой постепенное формирование глобализованного общества, объединенного в одно образовательное и информационное пространство, иногда даже стирающее государственные границы, этнические и религиозные различия.

Можно выделить несколько причин, которые привели к интенсификации процессов глобализации. Во-первых, это переход от индустриального общества к информационному, к высоким технологиям, включая информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», спутниковое телевидение и так далее. Все большее влияние на характер международной обстановки оказывает усиливающееся противоборство в глобальном информационном пространстве, обусловленное стремлением некоторых стран использовать информационные и коммуникационные технологии для достижения своих геополитических целей, в том числе путем манипулирования общественным сознанием и фальсификации истории. Появляются новые формы противоправной деятельности, в частности с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий. Во-вторых, переход от централизации экономики к ее децентрализации. В-третьих, переход от национальной экономики к мировой. В-четвертых, переход от альтернативного выбора к многообразию выбора.

К основным признакам глобализации в совокупности следует отнести: наличие двух-трех единых мировых валют; общих один-три международных языка; рост влияния ТНК, создание которых привело к успешному формированию

и развитию ТНБ; единый рынок рабочей силы; единое информационное пространство с технологиями манипуляции массовым сознанием; единое торговое пространство без границ, пошлин, таможен; общее производство, основанное на принципах международного разделения труда; универсализация культур народов мира, свободный доступ к сырьевым ресурсам; а также стандартизация, унификация и единое правовое пространство, сформированные посредством международного права.

Как любое явление, глобализация влечет за собой ряд положительных и отрицательных последствий. При этом невооруженным взглядом заметно, что положительные и отрицательные проявления глобализации это две стороны одного явления, так как любой плюс глобализации в самый неожиданный момент превращается в ее минус. К положительным результатам в настоящий момент относятся следующие аспекты: ускорение процесса кооперации в результате расширения торговли, для чего даже учреждены перечисленные ранее организации экономического сотрудничества; ускорение товародвижения приводит к созданию условия для инвестиций, что становится дополнительным стимулом для развития любой страны мира; нивелирование неравномерного распределения природных ресурсов путем успешного поиска способов добычи необходимого сырья; сочетание разделения труда и взаимосвязанности национальных экономик с современными средствами коммуникации; обусловленность необходимости расширения кооперационных контактов необходимостью урегулирования процессов миграции.

Негативными же последствиями современной глобализации являются ряд других тенденций. Во-первых, в национальных государствах происходит разрушение части промышленности и, как результат, растет безработица и нищета. Во-вторых, из-за социальной дестабилизации в странах снижается рождаемость и усиливается приток туда мигрантов, принадлежащих к другим культурам и религиям, что приводит к резкому увеличению количества социальных выплат нуждающимся при резком сокращении численности работоспособного коренного населения конкретных стран, а также к росту террористической угрозы межнациональной и межконфессиональной розни, к появлению торговли людьми, к развитию наркоторговли и к другим проявлениями транснациональной организованной преступности. В-третьих, деиндустриализация экономики привела к необходимости переквалификации части населения, остающегося без работы и вынужденного неоднократно менять род своей деятельности.

В-четвертых, глобализация неизбежно приводит к ухудшению экологической обстановки

в мире. В-пятых, происходит монополизация производства, постепенно разрушается конкуренция, растет влияние ТНК и ТНБ, которые подминают под себя экономики отдельных стран мира, делают их неконкурентоспособными, подчиняя своим не только экономическим, но и политическим интересам. В-шестых, национальное право постепенно становится зависимым от норм международного права и обязательств, взятых на себя отдельными государствами. И, наконец, еще больше увеличивается разрыв между развитыми и развивающимися государствами при том, что первые часто создают препятствия для формирования сильной экономики во вторых.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹ в ст. 12–24 определяет ряд угроз национальной безопасности, имеющих комплексный, взаимосвязанный характер и вызванные проведением Российской Федерацией самостоятельной внешней и внутренней политикой. Это приводит к крупномасштабному, всестороннему воздействию на Россию через политику ее сдерживания посредством оказания на нее политического, экономического, военного и информационного давления. Необходимо отметить некоторые из этих угроз. Так процесс формирования новой полицентричной модели мироустройства сопровождается ростом глобальной и региональной нестабильности. Обостряются противоречия, связанные с неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы, доступом к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями. В борьбе за влияние на международной арене задействован весь спектр политических, финансово-экономических и информационных инструментов. Все активнее используется потенциал специальных служб. Нарастание силового потенциала Организации Североатлантического договора (НАТО) и наделение ее глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, активизация военной деятельности стран блока, дальнейшее расширение альянса, приближение его военной инфраструктуры к российским границам создают угрозу национальной безопасности. Возможности поддержания глобальной и региональной стабильности существенно снижаются при размещении в Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе и на Ближнем Востоке компонентов системы противоракетной обороны США, в условиях практической реализации концепции «глобального удара», развертывания стратегических неядерных систем высокоточно-

¹ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации № 683 от 31.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1. Ч. II. Ст. 212.

го оружия, а также в случае размещения оружия в космосе.

Позиция Запада, направленная на противодействие интеграционным процессам и создание очагов напряженности в Евразийском регионе, в том числе и вокруг Российской Федерации, оказывает негативное влияние на реализацию российских национальных интересов. Практика свержения легитимных политических режимов, провоцирования внутрисюдаственных нестабильности и конфликтов получает все более широкое распространение. Территории вооруженных конфликтов становятся базой для распространения терроризма, межнациональной розни, религиозной вражды, иных проявлений экстремизма.

Возрастающее влияние политических факторов на экономические процессы, а также попытки применения отдельными государствами экономических методов, инструментов финансовой, торговой, инвестиционной и технологической политики для решения своих геополитических задач ослабляют устойчивость системы международных экономических отношений. На фоне структурных дисбалансов в мировой экономике и финансовой системе, растущей суверенной задолженности, волатильности рынка энергоресурсов сохраняется высокий риск повторения масштабных финансово-экономических кризисов, причем запускаемых и полностью контролируемых отдельными ТНК и ТНБ.

Согласно ст. 43 Стратегии национальной безопасности РФ основными угрозами государственной и общественной безопасности являются в том числе: во-первых, деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение кон-

ституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации; во-вторых, деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутрисюдаственной и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей; и, в-третьих, деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе.

Столь пристальное внимание к угрозам национальной безопасности Российской Федерации в рамках изучения народного суверенитета как элемента современного российского конституционализма обусловлено как раз тем, что отечественные конституционалисты рассматривают исключительно проблемы и способы реализации только государственного суверенитета в условиях глобализации, но практически никто из них не изучает вопрос о том, что угрозы, созданные процессами глобализации, приводят к возникновению опасности и для осуществления народного суверенитета.

Список литературы

1. Арзамаскин, Н. Н. Суверенитет современного государства в условиях глобализации / Н. Н. Арзамаскин. — Ульяновск : УлГУ, 2012. — 182 с.
2. Бондаренко, Е. А. Глобализация и суверенитет государства в экономической сфере / Е. А. Бондаренко // Общество и право. — 2016. — № 1 (55). — С. 23–27.
3. Гирель, А. В. Суверенитет государства в условиях глобализации / А. В. Гирель // Актуальные проблемы современного права : сб. науч. тр. — Москва, 2016. — С. 294–296.
4. Карнаушенко, Л. В. Проблемы обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации в условиях трансформирующегося общества начала XXI века / Л. В. Карнаушенко // Вестник Краснодарского университета. — 2015. — № 3 (29). — С. 10–13.
5. Лукашук, И. И. Глобализация, государство и право, XXI век / И. И. Лукашук. — Москва, 2000. — 279 с.

Дата поступления: 14.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 16.04.2019

Сведения об авторе

Корецкая Татьяна Павловна — старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. tat-0579@yandex.ru

Библиографическое описание: Корецкая, Т. П. Глобализация и проблемы обеспечения народного суверенитета Российской Федерации (часть 1) / Т. П. Корецкая // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 18–22.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 18–22.

Problems and ways of ensuring the implementation of sovereignty of the Russian Federation in the conditions of globalization (part 1)

T.P. Koretskaya

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. tat-0579@yandex.ru

The realization of people's sovereignty in the Russian Federation is an exclusively internal matter of the country itself. The article raises the problem of ensuring this process in the context of globalization of international relations. The author considers a variety of threats to the implementation of the people of the Russian Federation of their participation in government and its activities related to external interference in the framework of globalization. In this regard, we propose ways to ensure the implementation of national sovereignty of Russia in the current conditions of globalization.

Keywords: *people, sovereignty, people's sovereignty, globalization, state, Russian society.*

References

1. Arzamaskin N.N. *Suverenitet sovremennogo gosudarstva v usloviyah globalizatsii* [Sovereignty of the modern state in the context of globalization]. Ul'yanovsk, UISU Publ., 2012. 182 p. (In Russ.).
2. Bondarenko E.A. Globalizatsiya i suverenitet gosudarstva v ekonomicheskoy sfere [Globalization and state sovereignty in the economic sphere]. *Obschestvo i pravo* [Society and Law], 2016, no. 1 (55), pp. 23–27. (In Russ.).
3. Girel A.V. Suverenitet gosudarstva v usloviyah globalizatsii [Sovereignty of the state in the context of globalization]. *Aktualnyie problemyi sovremennogo prava* [Actual problems of modern law]. Moscow, 201. Pp. 294–296. (In Russ.).
4. Karнаushenko L.V. Problemyi obespecheniya gosudarstvennogo suvereniteta Rossiyskoy Federatsii v usloviyah transformiruyushegosya obschestva nachala XXI veka [Problems of ensuring the state sovereignty of the Russian Federation in a transforming society at the beginning of the XXI century]. *Vestnik Krasnodarskogo universiteta* [Bulletin of the Krasnodar University], 2015, no. 3 (29), pp. 10–13. (In Russ.).
5. Lukashuk I.I. *Globalizatsiya, gosudarstvo i pravo, XXI vek* [Globalization, state and law, XXI century]. Moscow, 2000. 279 p. (In Russ.).

Качество и эффективность правоприменительных актов

Ю. С. Новикова, Ю. Г. Яшин

Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

В статье исследуются проблемы, затрудняющие повышение качества и эффективности правоприменительных актов и правоприменительной деятельности в целом. С учетом выявленных проблем акцентируется внимание на условиях и рекомендациях, направленных на повышение качества и эффективности правоприменения.

Ключевые слова: законодательство, качество, правоприменение, правоприменительный акт, нормативный правовой акт, организационные факторы, экономические факторы, эффективность.

В ходе реализации правоприменительной деятельности уполномоченные органы сталкиваются с необходимостью принятия правоприменительных актов. Акты правоприменения осуществляют индивидуальное регулирование, в то время как нормативные правовые акты ориентированы на общенормативное регулирование. Как отметил профессор С. С. Алексеев, акт правоприменения представляет собой «само правоприменительное действие, взятое с внешней стороны, со стороны результата решения» [1, с. 239]. На основании изложенного, акт следует рассматривать не только как действие определенного компетентного органа, но и как документ, в котором находит свое выражение вышеуказанное действие компетентного органа.

Правоприменительные акты в своей совокупности оказывают решающее воздействие на правоприменительную практику в целом. По отдельности каждый акт правоприменения на правоприменительную практику не оказывает решающего воздействия [2, с. 422].

Обратим внимание на то, что унифицированная форма индивидуального правового акта на уровне законодательства не регламентируется. Это, в свою очередь, приводит к ошибкам в правоприменительной деятельности. Так, к примеру, в производстве арбитражных судов находятся иски о признании недействительными актов проверок, осмотров, протоколов и др. Данные акты для лиц, в отношении которых они составлены, не влекут правовых последствий и, соответственно, не могут являться предметом судебного рассмотрения. Изложенные выше акты не являются правоприменительными [3, с. 19].

Одно из основных условий эффективного правоприменения — это высокое качество законодательства. Качество законодательства является ключевым моментом, определяющим его эффективность, нередко зависящим от соблюдения правил юридической техники в правотворческом процессе. Под качеством законодательства следует понимать совокупность собственно юридических и языковых свойств, необходимо

присущих каждому правовому акту, характеризующих его как регулятора общественных отношений. Качество законодательства является одним из главных объективных и в то же время субъективных факторов, оказывающих влияние на оценку эффективности правоприменительной деятельности [6, с. 114].

К организационным факторам повышения эффективности правоприменения относятся: надлежащий подбор и расстановка кадров; планирование деятельности правоприменительных органов; контроль за этой деятельностью; установление прямой и обратной связи между волеизъявителем и исполнителем, связи с другими субъектами общественных отношений, заинтересованными или принимающими в правоприменении косвенное участие; повышение уровня стимулирования и ответственности в деятельности правоприменительных субъектов; формирование благоприятного микроклимата и др.

Для правоприменителя обязательной является профессиональная подготовленность, как фактор повышения эффективности правоприменения. От данного фактора напрямую зависит уровень реализации нормы. Очевидным является то, что более высокий уровень правоприменения будет у тех лиц, профессиональная подготовка которых выше. Правоприменение является творческой работой на основе абстрактных и относительно-определенных правовых норм, которая направлена на возможность вынесения нескольких вариантов правоприменительных решений. На основании вышеизложенного, можно прийти к выводу о том, что наиболее эффективный, объективный и законный вариант правоприменительного решения будет у такого специалиста, который в совершенстве знает нормы действующего законодательства, его основные цели и принципы, иными словами, у высококвалифицированного правоприменителя.

В числе основных факторов эффективного правоприменения также необходимо указать своевременное, полное и всестороннее толкование норм самим субъектом правоприменения, которое

также базируется на уровне профессиональной подготовленности последних.

Раскрывая экономический фактор повышения эффективности правоприменения, отметим, что любая норма права должна подкрепляться материальными ресурсами, то есть должна быть экономической (материальной) база затрат, возникающих в процессе применения данной нормы, а также должны быть созданы юридические инструменты, регулирующие распределение данной базы и их минимализацию (экономия) [6, с. 115].

Отметим, что на практике экономический фактор редко принимается во внимание. Так, в частности, банки, не имея никаких гарантий, не предоставят клиентам кредиты на льготных условиях. В свою очередь, финансирующие деятельность правоохранительных органов бюджеты разных уровней не могут позволить себе большие резервы денежных средств. На сегодняшний день объема бюджетных средств зачастую хватает только на финансирование и материально-техническое обеспечение решения основополагающих задач (заработная плата, обеспечение предварительного расследования и др.).

Также одним из инструментов, способствующих повышению качества правоприменения, является правоинтерпретационная деятельность, результаты которой представляют авторитетные разъяснения смысла норм права. Однако, что делать, если такие результаты не в полной мере справляются с возложенными на них задачами? Очевидно, что в подобной ситуации целесообразно вести речь об оптимизации правоинтерпретационной деятельности. Система критериев оптимизации правоинтерпретационной деятельности должна состоять из следующих показателей:

1. Допущение однотипных правоинтерпретационных ошибок.
2. Затруднения в разграничении смежных правовых понятий, содержащихся в законодательстве [5, с. 51]. Действующий Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает наказание за кражу, под которой понимается тайное хищение чужого имущества. Однако не все понимают, как отличить кражу от находки, когда обнаружена вещь, собственник которой неизвестен.

Так, на территории Карелии произошел случай, который надежно закрепился в юридической практике. Мужчина после посещения медицинского учреждения по собственной рассеянности забыл мобильный телефон, который впоследствии обнаружила одна из работниц поликлиники. Женщина, увидев, на первый взгляд, бес-

хозный предмет, собственника которого она не знает, решила оставить его себе. Мужчина, обнаружив потерю, вернулся в учреждение здравоохранения, однако свой мобильный телефон так и не обнаружил, что заставило его обратиться в правоохранительные органы за помощью в розыске телефона. В ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий было установлено, что утерянный мобильный телефон обнаружила одна из работниц поликлиники, которая, не уведомив органы власти, оставила данную вещь себе. В итоге в отношении последней было возбуждено уголовное дело за кражу. В суде женщина своей вины не признала и пояснила, что в случившемся виноват исключительно владелец телефона, поскольку оставил его без надлежащего присмотра, что привело к его находке, а не похищению. Работница поликлиники утверждала, что активных действий по изъятию телефона из владения мужчины она не предпринимала, в карман к последнему не залезала. Найденный телефон добровольно передала сотрудникам полиции после ее задержания.

Верховный Суд РФ разъяснил, что описанные действия стоит квалифицировать как кражу, поскольку потерянная вещь имела признаки, по которым можно было установить ее владельца и которые свидетельствовали о ее принадлежности конкретному лицу, а также она была оставлена в конкретном месте — в помещении поликлиники. Только своевременное сообщение о данном факте в органы власти освободило бы женщину от уголовной ответственности [4].

3. Потребность во введении новых подходов в толковании норм права, вызванная недостаточной проработкой законодательства.
4. Противоречия общей интерпретационной практики разъяснениям высших органов судебной власти.

Таким образом, появление отмеченных обстоятельств (критериев) служит сигналом к необходимости оптимизации правоинтерпретационной деятельности, которая выступает эффективным инструментом в вопросе повышения качества правоприменительной деятельности.

Итак, качественное состояние нормативных актов является необходимым и первостепенным условием эффективности правоприменения. В числе основных организационных факторов повышения эффективности правоприменения выступает профессиональная подготовленность лиц, связанных с применением норм права. Также эффективным инструментом в вопросе повышения качества правоприменительной деятельности является оптимизация правоинтерпретационной деятельности.

Список литературы

1. Алексеев, С. С. Теория государства и права: учебник / С. С. Алексеев. — Москва : Норма, 2014. — 690 с.
2. Иванюк, О. А. Административная правоприменительная юридическая техника: постановка проблемы / О. А. Иванюк // Юридическая техника. — 2009. — № 3. — С. 422—428.
3. Измestьева, Е. М. Качество правоприменительных актов как условие и результат правоприменения / Е. М. Измestьева // Актуальные проблемы современности: наука и общество. — 2017. — № 1. — С. 19—24.
4. Куликов, В. Забытое не брать. Присваивать чужие вещи, оставленные в общественных местах, равносильно краже / В. Куликов // Российская газета. — 2017. — 28 августа.
5. Малько, А. В. Усовершенствование правоинтерпретационной деятельности как средство повышения качества правоприменения / А. В. Малько, Е. М. Терехов // Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2018. — № 4 (44). — С. 51—58.
6. Пономарев, К. Н. Результативность правоприменительной деятельности: факторы эффективности / К. Н. Пономарев // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2009. — № 6. — С. 114—121.

Дата поступления: 18.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 22.04.2019

Сведения об авторах

Новикова Юлия Сергеевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. tgp@csu.ru

Яшин Юрий Георгиевич — магистрант 2-го курса Института права Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. tgp@csu.ru

Библиографическое описание: Новикова, Ю. С. Качество и эффективность правоприменительных актов / Ю. С. Новикова, Ю. Г. Яшин // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 23—26.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 23—26.

The quality and effectiveness of enforcement acts

Yu.S. Novikova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. tgp@csu.ru

Yu.G. Yashin

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. tgp@csu.ru

The article examines the problems that make it difficult to improve the quality and efficiency of law enforcement acts and law enforcement activities in General. Taking into account the identified problems, attention is focused on the conditions and recommendations aimed at improving the quality and efficiency of law enforcement.

Keywords: *legislation, quality, law enforcement, law enforcement act, regulatory legal act, organizational factors, economic factors, efficiency.*

References

1. Alekseev S.S. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. Moscow, Norma Publ., 2014. 690 p. (In Russ.).
2. Iwanyuk O.A. Administrativnaya pravoprimeritel'naya yuridicheskaya tehnika: postanovka problemi [Administrative law enforcement technique: statement of the problem]. *Yuridicheskaya tehnika* [Legal technique], 2009, no. 3, pp. 422—428. (In Russ.).
3. Izmešt'eva E.M. Kachestvo pravoprimeritel'nych aktov kak uslovie i rezul'tat pravoprimereniya [The quality of law enforcement acts as a condition and result of law enforcement]. *Aktual'nie problemi*

sovremennosti: nauka i obchestvo [Actual problems of the present: science and society], 2017, no. 1, pp. 19–24. (In Russ.).

4. Kulikov W. Zabitoe ne brat'. Prisvaivat' chuzie veshi, ostavlennye v obshestvennykh mestakh, ravnosil'no krazhe [Forgotten not to take. Assigning other people's things left in public places is tantamount to theft]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], 2017, 28 Aug. (In Russ.).

5. Mal'ko A.V., Terechov E.M. Uovershenstvovanie pravointerpretatsionnoj deyatel'nosti kak sredstvo povisheniya kachestva pravoprimeneniya [Improvement of interpretation activities as a means of improving the quality of law enforcement]. *Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii* [Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2018, no. 4 (44), pp. 51–58. (In Russ.).

6. Ponomarev K.N. Rezul'tativnost pravoprimitel'noj deyatel'nosti: faktori effektivnosti [he effectiveness of law enforcement: factors of efficiency]. *Vestnik Akademii ekonomicheskoy bezopasnosti MVD Rossii* [Bulletin of the Academy of Economic Security of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2009, no. 6, pp. 114–121. (In Russ.).

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 342.9
ББК 67.401

DOI 10.24411/2618-8236-2019-14304

Административно-правовое противодействие совершению правонарушений в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ

И. Н. Князева, В. М. Подкорытов

Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

В статье рассматривается необходимость совершенствования административно-правового регулирования в области противодействия совершению правонарушений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Ключевые слова: *административная ответственность, административное правонарушение, противодействие, наркотические средства, психотропные вещества.*

Процесс развития современного российского государства характеризуется не только положительными, но и рядом негативных социальных явлений, среди которых увеличение объемов злоупотребления наркотических средств и психотропных веществ не по медицинскому назначению. Сегодня приходится констатировать, что несовершенство государственной системы публичного администрирования в сфере противодействия распространению наркомании имеет место в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также недостаточность координации и консолидации усилий органов исполнительной власти и органов внутренних дел, которые непосредственно предназначены противодействовать распространению наркомании, создает угрозу созданию социального, правового государства.

Злоупотребление наркотическими средствами и психотропными веществами приводит к ухудшению здоровья людей, повышению уровня заболеваемости среди них особо опасными болезнями, в частности ВИЧ – инфекция (СПИД), туберкулез, гепатит С, а также к обострению социальных проблем (жестокое и небрежное отношение к детям, увеличение количества дорожно-транспортных происшествий, несчастных случаев на производстве, а также снижение производительности труда). Так, темпы роста смертности среди тех, кто употребляет наркотики в 1,5–2 раза выше среднего уровня. Распространение наркомании среди молодежи, ее современный характер обусловили необходимость пересмотра мер экономического, идеологического,

организационного, правового, психолого-педагогического и медицинского характера, а также внесении изменений и дополнений в действующее законодательство [1, с. 23].

Совершенствование института административной ответственности в сфере злоупотребления и незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, является одним из важнейших направлений реформирования российского административного права в этой сфере. Учитывая, что на сегодня его состояние не отвечает потребностям развития социального, правового государства, возникает необходимость в заполнении пробелов, устранении коллизий, сложившихся в административно-правовом регулировании этой сферы. Также необходимо значительно усилить и административное влияние как на несовершеннолетних, так и родителей детей, которые совершают правонарушения в сфере злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами.

Проблема распространения употребления наркотических веществ не является новой, вместе с тем, за последнее десятилетие наркотическая ситуация в России среди молодежи значительно ухудшилась. Этому процессу способствовали такие факторы как системный кризис общества в идеологической, политической и социально-экономической сферах, усиление влияния псевдокультуры, а также снижение жизненного уровня населения [2, с. 163].

Под административно-правовым механизмом противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ следует понимать совокупность норм, регулирующих

отношения в сфере деятельности субъектов противодействия злоупотреблению и незаконному обороту наркотических средств, направленных на реализацию полномочий участников этих отношений, а также применение мер административно-правового воздействия к участникам этих отношений.

Основными составляющими административно-правового механизма противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, являются:

- а) общественные отношения, которые регламентируются правовыми нормами и обеспечивающих взаимодействие соответствующих субъектов противодействия;
- б) нормы права, определяющие права и обязанности субъектов правоотношений;
- в) нормативно-правовые акты, которые регламентируют различные стороны обороту наркотических средств и формируют систему национального законодательства;
- г) государственные органы, призванные осуществлять противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ среди детей, в процессе своей повседневной деятельности, создавая надлежащие условия для реализации прав ребенка;
- д) административная ответственность, как составляющая административного принуждения, которая применяется в случае нарушения норм действующего законодательства [3, с. 67].

Негативные тенденции развития наркотической ситуации в мире и стране свидетельствует о том, что меры, которые принимаются для противодействия этим негативным явлениям, являются недостаточно эффективными. Одной из основных причин такого положения является сегодня, как несовершенство действующего законодательства, которое не соответствует ситуации, сложившейся в этой сфере и его несоответствие потребностям правоприменительной практики.

Недостаточная урегулированность отношений, связанных с проведением профилактических мероприятий в этой сфере, заметно сужает их результативность. Именно поэтому недостаточная эффективность профилактических мероприятий по противодействию распространению наркомании, обуславливает потребность в дальнейшем научном анализе указанной проблемы и разработки соответствующей научно-обоснованной концепции. Она должна стать основой для разработки системы мер по противодействию этому социально негативному явлению.

Изучение состояния и общего характера административных правонарушений в сфере злоупотребления, незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ в России

позволяет констатировать, что существует ряд факторов, которые способствуют ухудшению наркоситуации, а именно: наличие значительной наркосырьевой базы; особенности геополитического размещения на важных международных путях, удобство использования новых каналов для нелегального транзита наркотических средств в страны Западной Европы; наличие привлекательного рынка сбыта наркотиков, которым для международных наркодельцов усматривается территория России и другие.

Проведенное исследование содержания административно-правового механизма противодействия злоупотреблению и незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, позволило дать определение понятия административно-правового механизма обеспечения противодействия злоупотреблению, незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, выяснить его сущность и структуру.

Правонарушения, которые совершаются в сфере злоупотребления и незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ и особенности их административной ответственности позволило выявить негативные тенденции развития наркотической ситуации в нашем государстве и мире. Можно сделать вывод о том, что меры, которые принимают правоохранительные органы по противодействию этому негативному явлению, являются недостаточно эффективными. Одной из главных причин такого положения является несовершенство действующего законодательства, которое не соответствует сложившейся ситуации и потребностям правоприменительной практики.

В настоящее время основными и наиболее эффективными путями обнаружения правонарушений в данной сфере являются:

- 1) постоянное отслеживание в сети Интернет и средствах массовой информации о месте и дате проведения молодежных музыкальных фестивалей, осуществления надлежащего мониторинга данной информации для установления мест возможного употребления или сбыта наркотических средств или психотропных веществ;
- 2) проведение оперативно-профилактических отработок развлекательных заведений и других мест пребывания молодежи с целью выявления и пресечения фактов незаконного употребления или сбыта наркотических средств или психотропных веществ, при этом особое внимание уделять курортным регионам и другие.

Для обеспечения указанных методов противодействия распространению наркотических средств в молодежной среде необходимо создать единый механизм взаимодействия и обмена информацией между органами, осуществляющими

профилактическую работу среди лиц, злоупотребляющих наркотическими средствами и психотропными веществами и совершают правонарушения в сфере их незаконного оборота.

Список литературы

1. Антонян, Ю. М. Оценка наркотической ситуации в России / Ю. М. Антонян // Противодействие незаконному обороту наркотиков и злоупотреблению ими в странах СНГ : материалы междунар. семинара (19 апр. 2012 г., Брянск). — Москва ; Брянск : МУ МВД России, 2012.
2. Бабаян, Э. А. Правовые аспекты оборота наркотических, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ и прекурсоров / Э. А. Бабаян. — Москва, 2012. — 327 с.
3. Курченко, В. Н. Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ: вопросы теории и судебной практики / В. Н. Курченко. — Екатеринбург, 2013. — 132 с.

Дата поступления: 18.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 22.04.2019

Сведения об авторах

Князева Ирина Николаевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и муниципального права Института права Челябинского государственного университета. *irina6225@yandex.ru*

Подкорытов Валерий Михайлович — магистрант 3-го курса Института экономики отраслей, бизнеса и администрирования Челябинского государственного университета. *podkormax@mail.ru*

Библиографическое описание: Князева, И. Н. Административно-правовое противодействие совершению правонарушений в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ / И. Н. Князева, В. М. Подкорытов // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 27–29.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 27–29.

Administrative and legal counteraction to offences in the sphere of illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances

I.N. Knyazeva

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. irina6225@yandex.ru

V.M. Podkorytov

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. podkormax@mail.ru

The article discusses the need to improve administrative legal regulation in the field of counteraction to offences in the sphere of illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and their precursors.

Keywords: *administrative responsibility, administrative offense, counteraction, narcotic drugs, psychotropic substances.*

References

1. Antonyan Yu.M. Otsenka narkoticheskoi situatsii v Rossii [Assessment of the drug situation in Russia. *Protivodeistvie nezakonnomu obrotu narkotikov i zloupotrebleniyu imi v stranakh SNG* [Countering drug trafficking and abuse in the CIS countries]. Moscow, Bryansk, Department of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2012. (In Russ.).
2. Babayan E.A. *Pravovye aspekty oborota narkoticheskikh, psikhotropnykh, sil'nodeistvuyushchikh, yadovitykh veshchestv i prekursorov* [Legal aspects of drug trafficking, psychotropic, potent, poisonous substances and precursors]. M., 2012. 327 p. (In Russ.).
3. Kurchenko V.N. *Nezakonnyi obrot narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv: voprosy teorii i sudebnoi praktiki* [Illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances: questions of theory and judicial practice]. Ekaterinburg, 2013. 132 p. (In Russ.).

Реализация конституционных ценностей в государственном программном направлении Российской Федерации по обеспечению развития социокультурной сферы

А. А. Суханова

Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

Настоящая статья посвящена анализу процесса реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ программного направления «Новое качество жизни», нацеленного на обеспечение развития социокультурной сферы жизнедеятельности общества и государства. В статье отражено соотношение содержания соответствующих государственных программ и реализуемых в нем конституционных ценностей. Статья содержит выводы о зависимости конституционных ценностей, реализуемых в государственных программах, от конкретной направленности последних, а также об эффективности форм рассматриваемой реализации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционные ценности, реализация конституционных ценностей, государственные программы Российской Федерации, государственные программные направления, государственное программное направление «Новое качество жизни».

Государственное программное направление Российской Федерации «Новое качество жизни» [24] призвано обеспечить доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества; необходимый уровень оснащённости жильем; доступ к культурным благам; условия, позволяющие гражданам систематически заниматься физической культурой и спортом; проведение в жизнь социальной политики по поддержке уязвимых слоев населения и политики, направленной на интеграцию мигрантов, а также обеспечить высокие стандарты личной безопасности и экологической безопасности, повышение качества и результативности противодействия преступности.

Данное направление включает в себя следующие государственные программы: «Развитие здравоохранения» [12]; «Развитие образования» [13]; «Социальная поддержка граждан» [2]; «Доступная среда» [9] на 2011–2020 гг.; «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» [11]; «Развитие пенсионной системы» [23] на 2020–2035 годы; «Содействие занятости населения» [3]; «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [8]; «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» [4]; «Развитие культуры и туризма» [6] на 2013–2020 годы; «Охрана окружающей среды» [7] на 2012–2020 годы; «Развитие физической культуры и спорта» [5]; «Реализация государственной национальной политики» [10].

Рассмотрение подходов к формированию состава конституционных ценностей [См., напр.:

14; 15; 18; 21; 22] дает возможность выделить содержащиеся в Конституции Российской Федерации [1] (далее – Конституция, Конституция РФ) ценности, связанные со сферой обеспечения нового качества жизни, в перечень которых, в первую очередь, могут быть включены: человек, его права и свободы (ст. 2 Конституции РФ), определяющие смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваемые правосудием (ст. 18 Конституции РФ); социальная государственность, предполагающая достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), а также охрану труда, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки инвалидов и иных социально уязвимых категорий граждан, установление различных гарантий социальной защиты и т. п. (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ); гарантированное государством равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, запрет любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ); гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ).

Указанные ценности являются максимально общими, определяющими смысл программного направления в целом, однако в каждой отдельно

взятой программе могут быть реализованы более узкие ценности, например, какие-либо конкретные права человека и гражданина в секторе жизни общества и государства, подпадающем под содержание государственной программы.

В контексте изучаемой тематики интерес представляет соотношение ключевых содержательных элементов государственных программ (целей, задач, направлений) программного направления «Новое качество жизни» и реализуемых с их помощью конституционных ценностей. В рамках настоящей статьи видится целесообразным привести обобщенный результат оценки реализации конституционных ценностей в положениях государственных программ изучаемого направления, а также эффективности форм подобной реализации.

Конституционная ценность социальной государственности (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ) положена в основу формирования следующих государственных программ:

- «Развитие здравоохранения» — в аспекте охраны здоровья людей как составной части социальной государственности (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ);
- «Развитие образования» — в аспекте создания условий, обеспечивающих свободное развитие личности (ч.1 ст. 7 Конституции РФ), в том числе с помощью образования;
- «Социальная поддержка граждан» — в аспекте государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан и развития системы социальных служб (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ); государственной защиты материнства и детства, семьи (ч. 1 ст. 38 Конституции РФ); гарантий социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 39 Конституции РФ);
- «Доступная среда» — в аспектах обеспечения государственной поддержки инвалидов (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ) и свободного развития личности (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ);
- «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» — в аспекте обеспечения достойной жизни личности (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), неотъемлемым атрибутом которой выступает наличие жилья;
- «Содействие занятости населения» — в аспекте охраны труда и здоровья людей и гарантированности минимального размера оплаты труда (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ);

- «Развитие культуры и туризма» — в аспекте обеспечения свободного развития личности (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), достигаемого, в частности, путем формирования возможностей приобщения к культурному наследию государства, а также в аспекте государственной поддержки инвалидов (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ) как составной части социальной государственности (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ);
- «Развитие физической культуры и спорта» — в аспекте обеспечения свободного развития личности (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), в том числе и в спортивной сфере, а также в аспекте охраны здоровья людей (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ).

Высшая ценность прав и свобод человека и гражданина (ст.2 Конституции РФ) находит свое отражение в государственных программах: «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»; «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»; «Реализация государственной национальной политики» в силу того, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Базисный характер названной ценности для данных государственных программ обусловлен идейной направленностью последних на обеспечение безопасности и благополучия личности во всех сферах ее жизнедеятельности.

Конституционная ценность отдельных прав и свобод человека и гражданина выражается в содержании таких государственных программ, как:

- «Развитие здравоохранения» — в виде права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, оказываемую гражданам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ), предполагающего установление финансирования федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, принятие мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ч. 2 ст. 41 Конституции РФ). Право на охрану

здоровья и медицинскую помощь является необходимым условием развития личности, гарантией эффективной реализации иных конституционных прав, в том числе права на жизнь, права на труд, а также играет важную роль для обеспечения демографического потенциала современного государства [16];

- «Развитие образования» — в виде права каждого на образование (ч.1 ст. 43 Конституции РФ), предполагающего гарантированность общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ч. 2 ст. 43 Конституции РФ), а также право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (ч.3 ст. 43 Конституции РФ);
- «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» — в виде права каждого на жилище (ч. 1 ст. 40 Конституции РФ), в обеспечение которого органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления указанного права (ч. 2 ст. 40 Конституции РФ);
- «Содействие занятости населения» — в виде права на свободный труд; права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ); права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также права на защиту от безработицы (ч. 2 ст. 37 Конституции РФ);
- «Развитие культуры и туризма» — в виде свободы литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ); права на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ); обязанности заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции РФ); права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1

ст. 27 Конституции РФ) и права свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (ч. 2 ст. 27 Конституции РФ);

- «Охрана окружающей среды» — в виде права свободного владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами их собственниками, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36 Конституции РФ); права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ). Значение права на благоприятную окружающую среду как конституционной ценности обусловлено тем, что данное право воплощает в себе те блага для человека, общества и государства, без которых немыслимо их существование, в то время как успешная реализация права на благоприятную окружающую среду способствует эффективной реализации большинства других прав, закрепленных в главе второй Конституции Российской Федерации [20];
- «Развитие физической культуры и спорта» — в виде права на охрану здоровья, предполагающего поощрение со стороны государства осуществление деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта (ч. 1, 2 ст. 41 Конституции РФ);
- «Реализация государственной национальной политики» — в виде права каждого определять и указывать свою национальную принадлежность и права на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 1, 2 ст. 26 Конституции РФ); а также права каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ч. 3 ст. 44 Конституции РФ).

Конституционная ценность гарантированности со стороны государства равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ) во многом определяет содержание государственных программ «Доступная

среда», «Развитие физической культуры и спорта», и «Реализация государственной национальной политики» как программ, ориентированных на создание условий равенства всех граждан Российского государства вне зависимости от особенностей социального статуса.

Конституционная ценность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ) отражается в положениях государственных программ «Содействие занятости населения»; «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»; «Реализация государственной национальной политики». Однако стоит отметить, что, поскольку рассматриваемое программное направление в целом ориентировано на формирование условий для качественной жизни граждан России, конституционная ценность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина должна находить достаточное воплощение в содержании всех государственных программ данного направления.

Отражение конституционной ценности верховенства права и использования закона в качестве основного регулятора общественных отношений (ч. 2 ст. 4, ст. 15 Конституции РФ) прослеживается в содержании ключевых элементов государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». Но представляется, что характер имеющегося отражения носит достаточно опосредованный и поверхностный характер, что не вполне соответствует значимости рассматриваемой ценности для эффективной реализации целей и задач государственной программы заявленной направленности.

В контексте настоящего исследования можно вести речь о взаимосвязи конституционных ценностей федерализма (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ) и государственной целостности (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) как приоритетных основ конституционного строя Российской Федерации, атрибутом которых является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), и содержании целей, задач и направлений ряда государственных программ направления «Новое качество жизни», таких как:

- «Социальная поддержка граждан» — в силу отнесения социальной защиты, включая социальное обеспечение, к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ);

- «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» — в силу отнесения защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ);
- «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» — в силу нахождения вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, равно как и осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидации их последствий в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» и «з» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ);
- «Развитие культуры и туризма» — в силу определения в качестве предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов общих вопросов культуры (п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ);
- «Охрана окружающей среды» — в силу отнесения охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности (п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) и установления основ законодательства об охране окружающей среды (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- «Развитие физической культуры и спорта» — в силу определения в качестве предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов общих вопросов физической культуры и спорта (п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ);
- «Реализация государственной национальной политики» — в силу того что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции РФ) относятся к исключительно ведению Российской Федерации; в то время как защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных

меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта (п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «м» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) включены в перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Государственная программа «Охрана окружающей среды» ввиду специфической направленности содержания отражает в своих положениях ряд конституционных ценностей, не заложенных в основу иных программ изучаемого направления, что свидетельствует о важной роли данной программы в реализации таких ценностей, к числу которых относятся: конституционная ценность охраны земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ); конституционная ценность определения условий и порядка пользования землей на основе федерального закона (ч. 3 ст. 36 Конституции РФ); конституционная ценность поощрения деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ч. 2 ст. 41 Конституции РФ).

Государственная программа «Реализация государственной национальной политики» также представляется ориентированной на создание условий для реализации конституционных ценностей, не нашедших воплощения в содержании иных государственных программ направления «Новое качество жизни», несмотря на высокую степень их значимости для Российского государства и общества. Так, в положениях названной программы отражены конституционная ценность многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ); конституционная ценность признания и гарантированности прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ); конституционная ценность права республик устанавливать свои государственные языки, употребляемые наряду с государственным языком Российской Федерации в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ); конституционная ценность гарантированности всем народам Россий-

ской Федерации права на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 69 Конституции РФ).

На основании проведенного анализа содержания государственных программ Российской Федерации по направлению «Новое качество жизни» на предмет реализации в их содержании конституционных ценностей, можно говорить о том, что формой указанной реализации является отражение в ключевых аспектах содержания государственной программы (цели, задачи, направления) положений, развивающих идеи той или иной конституционной ценности.

При этом следует принять во внимание тот факт, что государственные программы рассматриваемого направления характеризуются динамичностью своего развития, обусловленной необходимостью соответствовать темпам развития общественных отношений, на совершенствование которых направлены программы. Этим объясняется постоянный процесс обновления содержания государственных программ, который не всегда оказывается нацелен на более полную реализацию конституционных ценностей в содержании государственных программ.

Так, например, государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в действующей ранее редакции также развивала в своем содержании положения конституционных ценностей, перечисленных применительно к данной программе выше, однако делала это более подробно. Актуальная редакция государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» значительно сузила круг положений, обеспечивающих реализацию конституционных ценностей в содержании Программы.

Подводя итоги изложенному, можно заключить, что в государственном программном направлении «Новое качество жизни», реализуются, в первую очередь, права и свободы человека и гражданина как высшая ценность в целом и отдельные права и свободы, положенные в основу конкретной государственной программы, а также конституционная ценность социальной государственности, обеспечивающая достойный уровень взаимоотношений между государством и его гражданами.

Доминирующее положение указанных ценностей в рассмотренном государственном программном направлении представляется весьма логичным, так как, во-первых, права и свободы человека и гражданина, утвержденные в Преамбуле Конституции и провозглашенные непосредственно в ее нормах высшей ценностью, должны

рассматриваться в таком качестве в любой государственной деятельности и определять весь строй государственно-общественных отношений [17], который находит свое выражение, в том числе, и в государственных программах Российской Федерации, а во-вторых, повышение качества жизни возможно исключительно в случае

удовлетворения личных и социальных интересов граждан в различных сферах их жизни, поскольку подлинная ценность прав и свобод человека и гражданина заключается «не столько в них самих, сколько в том, что реально может быть получено или достигнуто человеком на основе этих прав» [19].

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
2. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296 (в ред. от 30 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 17. — Ст. 2059.
3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 (в ред. от 30 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 18 (часть I). — Ст. 2147.
4. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300 (в ред. от 30 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 18 (часть I). — Ст. 2149.
5. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 302 (в ред. от 09 июня 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 18 (ч. I). — Ст. 2151.
6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317 (в редакции от 30 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 18 (ч. II). — Ст. 2163.
7. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326 (в ред. от 30 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 18 (ч. III). — Ст. 2171.
8. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 (в ред. от 30 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 18 (ч. IV). — Ст. 2188.
9. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы : Постановление Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2015 г. № 1297 (в редакции от 30 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 49. — Ст. 6987.
10. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики : Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532 (в ред. от 07 апреля 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2017. — № 2 (ч. I). — Ст. 361.
11. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2017 г. № 1710 (в ред. от 05 июня 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 3. — Ст. 546.
12. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1640 (в ред. от 01 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 1 (ч. II). — Ст. 373.

13. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642 (в ред. от 26 апреля 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 1 (ч. II). — Ст. 375.
14. Авакьян, С. А. Глобализация, общие конституционные ценности и национальное регулирование / С. А. Авакьян // Национальные интересы. — 2001. — № 4. — С. 44–47.
15. Зорькин, В. Д. Аксиологические аспекты Конституции России / В. Д. Зорькин // Сравнительное конституционное обозрение. — 2008. — № 4 (65). — С. 7–20.
16. Колоцей, И. А. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь как конституционная ценность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Колоцей. — Архангельск, 2010. — 22 с.
17. Лебедев, В. А. Человек, его права и свободы как высшая конституционная ценность / В. А. Лебедев // Проблемы права. — 2013. — № 4 (42). — С. 8–17.
18. Малько, М. П. Предмет конституционной аксиологии / М. П. Малько // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». — 2010. — № 19 (200). — С. 34–37.
19. Мальцев, Г. В. Социально-экономические права и свободы граждан СССР и их гарантии / Г. В. Мальцев // Советское государство и право. — 1983. — № 2. — С. 115–123.
20. Пермиловский, М. С. Конституционно-ценностное содержание права на благоприятную окружающую среду / М. С. Пермиловский // Ученые записки Казанского университета. Гуманитарные науки. — 2012. — Т. 154. — Кн. 4. — С. 153–157.
21. Ройзман, Г. Б. Понятие и юридическая природа конституционных ценностей / Г. Б. Ройзман // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». — 2012. — № 1 (255). — С. 18–25.
22. Румянцев, О. Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) / О. Г. Румянцев. — М.: Юрист, 1994. — 285 с.
23. Государственная программа «Развитие пенсионной системы» на 2020–2035 годы (находится в стадии разработки) // Портал государственных программ Российской Федерации. — URL: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/71> (дата обращения: 24.03.2019).
24. Портал государственных программ Российской Федерации. — URL: <http://programs.gov.ru/portal> (дата обращения: 24.03.2019).

Дата поступления: 14.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 16.04.2019

Сведения об авторе

Александра Андреевна Суханова — преподаватель кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Института права Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. labour@csu.ru

Библиографическое описание: Суханова, А. А. Реализация конституционных ценностей в государственном программном направлении Российской Федерации по обеспечению развития социокультурной сферы / А. А. Суханова // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 30–38.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 30–38.

Realization of constitutional values in the state program direction of the Russian Federation for ensuring the development of socio-cultural sphere

A.A. Sukhanova

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. labour@csu.ru

This article is devoted to the analysis of the process of implementation of constitutional values in the content of state programs of the program direction «New Quality of Life», aimed at ensuring the development of the socio-cultural sphere of society and the state. The article reflects the ratio of the content of the relevant state programs and the constitutional values implemented in it. The article contains conclusions on the dependence of

the constitutional values implemented in state programs on the specific orientation of the latter, as well as on the effectiveness of the forms of this implementation.

Keywords: *Constitution of Russian Federation, constitutional values, the implementation of constitutional values, the state programs of Russian Federation, state program directions, the state program direction «New quality of life».*

References

1. Konstituciya Rossiyskoy Federacii [The Constitution of the Russian Federation]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federacii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398. (In Russ.).

2. POb utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Sotsial'naya podderzhka grazhdan» [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Social Support of Citizens»]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 17, art. 2059. (In Russ.).

3. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Sodeystviye zanyatosti naseleniya» [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Promoting Employment of the Population»]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 18 (part I), art. 2147. (In Russ.).

4. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Zashchita naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy, obespecheniye pozharnoy bezopasnosti i bezopasnosti lyudey na vodnykh ob'yektakh» [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Protecting the Population and Territories from Emergencies, Ensuring Fire Safety and the Safety of People on Water Bodies»]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation], 2014, no. 18 (part I), art. 2149. (In Russ.).

5. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Razvitiye fizicheskoy kul'tury i sporta» [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Development of Physical Culture and Sport»]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 05.05.2014, no. 18 (part I), art. 2151. (In Russ.).

6. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Razvitiye kul'tury i turizma» na 2013–2020 gody [On approval of the state program of the Russian Federation «Development of Culture and Tourism» for 2013–2020]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 18 (part II), art. 2163. (In Russ.).

7. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Okhrana okruzhayushchey sredy» na 2012–2020 gody [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Environmental Protection» for 2012–2020]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 18 (part III), art. 2171. (In Russ.).

8. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Obespecheniye obshchestvennogo poryadka i protivodeystviye prestupnosti» [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Ensuring Public Order and Counteracting Crime»]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 18 (part IV), art. 2188. (In Russ.).

9. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Dostupnaya sreda» na 2011–2020 gody [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Accessible Environment» for 2011–2020]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2015, no. 49, art. 6987. (In Russ.).

10. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Realizatsiya gosudarstvennoy natsional'noy politiki» [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Implementation of the State National Policy»]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2017, no. 2 (part I), art. 361. (In Russ.).

11. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Obespecheniye dostupnym i komfortnym zhil'yem i kommunal'nymi uslugami grazhdan Rossiyskoy Federatsii» [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Providing Accessible and Comfortable Housing and Utilities to Citizens of the Russian Federation»]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2018, no. 3, art. 546. (In Russ.).

12. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Razvitiye zdravookhraneniya» [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Health Care Development»]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2018, no. 1 (part II), art. 373. (In Russ.).

13. Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Razvitiye obrazovaniya» [On Approval of the State Program of the Russian Federation «Development of Education»]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2018, no. 1 (part II), art. 375. (In Russ.).
14. Avakyan S.A. Globalizatsiya, obshchiye konstitutsionnyye tsennosti i natsional'noye regulirovaniye [Globalization, common constitutional values and national regulation]. *Natsional'nyye interesy* [National interests], 2001, no. 4, pp. 44–47. (In Russ.).
15. Zorkin V.D. Aksiologicheskiye aspekty Konstitutsii Rossii [Axiological aspects of the Constitution of Russia]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye* [Comparative constitutional review], 2008, no. 4 (65), pp. 7–20. (In Russ.).
16. Kolocey I.A. *Pravo na okhranu zdorov'ya i meditsinskuyu pomoshch' kak konstitutsionnaya tsennost'* [The right to health and medical care as constitutional value]. Abstract of thesis. Arkhangelsk, 2010. 22 p. (In Russ.).
17. Lebedev V.A. Chelovek, yego prava i svobody kak vysshaya konstitutsionnaya tsennost' [The man, his rights and freedoms as the highest constitutional value]. *Problemy prava* [Problems of law], 2013, no. 4 (42), pp. 8–17. (In Russ.).
18. Malko M.P. Predmet konstitutsionnoy aksiologii [The subject of constitutional axiology]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo»* [Bulletin of the Chelyabinsk State University. Series «Law»], 2010, no. 19 (200), pp. 34–37. (In Russ.).
19. Maltsev G.V. Sotsial'no-ekonomicheskiye prava i svobody grazhdan SSSR i ikh garantii [Socio-economic rights and freedoms of citizens of the USSR and their guarantees]. *Sovetskoye gosudarstvo i pravo* [Soviet state and law], 1983, no. 2, pp. 115–123. (In Russ.).
20. Permilovsky M.S. Konstitutsionno–tsennostnoye sodержaniye prava na blagopriyatnuyu okruzhayushchuyu sredu [The constitutional value content of the right to a favorable environment]. *Uchenyye zapiski Kazanskogo universiteta. Gumanitarnyye nauki* [Scientific notes of Kazan University. Humanitarian sciences], 2012, vol. 154, bk. 4, pp. 153–157. (In Russ.).
21. Roizman G.B. Ponyatiye i yuridicheskaya priroda konstitutsionnykh tsennostey [The concept and legal nature of constitutional values]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo»* [Bulletin of Chelyabinsk State University. Series «Law»], 2012, no. 1 (255), pp. 18–25. (In Russ.).
22. Rumyantsev O.G. *Osnovy konstitutsionnogo stroya Rossii (ponyatiye, sodержaniye, voprosy stanovleniya)* [The foundations of the constitutional system of Russia (concept, content, issues of formation)]. Moscow, Yurist Publ., 1994. 285 p. (In Russ.).
23. Gosudarstvennaya programma «Razvitiye pensionnoy sistemy» na 2020–2035 gody (nakhoditsya v stadii razrabotki) [State program «Development of the pension system» for 2020–2035 (in development)]. *Portal gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii* [Portal of state programs of the Russian Federation]. Available at: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/71>, accessed 24.03.2019 (In Russ.).
24. *Portal gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii* [Portal of state programs of the Russian Federation]. Available at: <http://programs.gov.ru/Portal/site/index>, accessed 24.03.2019 (In Russ.).

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

УДК 34.4
ББК 64.400

DOI 10.24411/2618-8236-2019-14306

Плата за негативное воздействие на окружающую среду как мера экономико-правового механизма в области охраны окружающей среды

С. В. Брусницына

Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия

Статья посвящена плате за негативное воздействие на окружающую среду как одной из мер экономико-правового механизма в области охраны окружающей среды. Автор анализирует правовую природу и основные функции платы за негативное воздействие на окружающую среду в условиях изменения действующего законодательства, выявляет проблемы правового регулирования и практики применения законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: *экономико-правовой механизм в области охраны окружающей среды, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экономическое регулирование в области охраны окружающей среды, плата за загрязнение окружающей среды.*

Плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее — ПНВОС) является одной из правовых мер экономико-правового механизма в области охраны окружающей среды, направленной на компенсацию вреда, причиненного окружающей среде субъектами хозяйственной и иной деятельности и регулирование уровня негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

В условиях реализации «новой» экологической политики ПНВОС приобретает стимулирующий характер и выступает в качестве рыночного механизма в области охраны окружающей среды, целью которого является создание условий материальной заинтересованности субъектов хозяйственной и иной деятельности загрязняющих окружающую среду в реализации мероприятий направленных на снижение негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. В результате реформирования экологического законодательства в рамках реализации Основ государственной политики в области экологического развития на период до 2025 года¹, институт платы за негативное воздействие на окружающую среду во взаимосвязи с системой экологического нормирования должен стать одним из способов сохранения благоприятного состояния окружающей среды.

¹ См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Президентом РФ 30.04.2012 .

Появление в российском законодательстве института платы за негативное воздействие на окружающую среду связано с реализацией одного из принципов охраны окружающей среды, предусмотренного ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»² (далее — закон Об ООС) — платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде. Он является производным от известного принципа «загрязнитель платит» (polluterpaysprinciple), впервые упомянутого в рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития от 26 мая 1972 г.³ и закрепленного в 1992 г. в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию⁴ (принцип 16). В отличие от

² Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

³ См.: Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies 26 May 1972 // Организации экономического сотрудничества и развития. URL: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&Lang=en>.

⁴ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию : принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. // Организации объединенных наций (ООН): <https://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. Текст документа на русском языке см.: Международное публичное право : сб. документов. Т. 2. М. : БЕК, 1996. С. 135–138.

международного подхода к содержанию принципа «загрязнитель платит», где, загрязнитель должен, нести расходы, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы, в российском законодательстве акцент был смещен в сторону платности природопользования, подразумевая, в том числе платность негативного воздействия на окружающую среду в ходе такого природопользования. Но, несмотря на это, принцип платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде стал основой для формирования не только системы природоресурсных платежей, но и платы за «загрязнение» окружающей среды. Его реализация в нормах Закона Об ООС позволила воплотить идею о компенсации экологического вреда, причиненного хозяйствующими субъектами в результате их правомерной деятельности, в отличие от возмещения ущерба, причиненного в результате совершения экологических правонарушений.

Сегодня содержание международного принципа «загрязнитель платит» помимо названного принципа, проявляется еще в одном принципе охраны окружающей среды — обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия, на что обращает внимание и Конституционный суд РФ¹. Постановление Конституционного суда РФ от 02.06.2015 № 12-П стало основой для формирования практики применения названного принципа и в системе арбитражных судов по двум основным направлениям: 1) при разрешении споров о возмещении вреда окружающей среде, причиненного негативным воздействием хозяйственной деятельности²; и 2)

¹ По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье»: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 4.

² См.: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22 августа 2017 г. по делу № А29-10551/2016; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 06 декабря 2016 г. по делу № А75-4922/2016; Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 25 августа 2016 г. по делу № А75-5298/2016; Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 22 августа 2016 г. по делу № А75-2929/2016 и др.

при разрешении споров о взыскании денежных средств в счет платы за негативное воздействие при сверхнормативном загрязнении³.

Вместе с тем, при рассмотрении споров о взыскании задолженностей по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду⁴ и споров о возмещении вреда окружающей среде⁵ в судебной практике сохраняется подход применения традиционного принципа охраны окружающей среды — принципа платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде.

Думается, что реализация измененного в 2014 г. принципа обязательности финансирования природоохранных мероприятий хозяйствующими субъектами в контексте внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду, позволит в будущем обеспечить ее целевой характер, и тем самым будет способствовать выполнению ее основной цели — охране окружающей среды.

В соответствии со ст. 16 Закона Об ООС плата за негативное воздействие на окружающую среду проявляется в установлении обязанности хозяйствующих субъектов, деятельность которых приводит к негативным изменениям качества окружающей среды вносить платежи за загрязнение окружающей среды. Такая обязанность возникает у всех хозяйствующих субъектов, независимо от видов осуществляемой деятельности (производственной или непроизводственной). К таким видам негативного воздействия относятся: 1) выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; 2) сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; 3) хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).

Обратим внимание, что в редакции Закона Об ООС до декабря 2015 г. было названо больше видов негативного воздействия, и перечень их являлся открытым, что обязывало практически любого хозяйствующего субъекта, деятельность которого тем или иным образом оказывала воз-

³ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31 мая 2017 г. по делу № А67-3582/2016; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 07 сентября 2017 г. по делу № А27-22938/2015; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10 августа 2016 г. по делу № А27-17301/2015; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 22 июня 2016 г. по делу № А03-20394/2015 и др.

⁴ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 30 ноября 2017 г. по делу № А26-1185/2017; Решение Арбитражного суда Ростовской области от 23 ноября 2017 г. по делу № А53-27932/2017; Решение Арбитражного суда Ростовской области от 27 ноября 2017 г. по делу № А53-31615/2017; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 27 ноября 2017 г. по делу № А60-41689/2017 и др.

⁵ См.: Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 28 ноября 2017 г. по делу № А27-16516/2017.

действие на окружающую среду, вносить плату за загрязнение. Сейчас же список негативных воздействий сокращен и является закрытым, что исключает распространение обязанности внесения платы за загрязнение на тех лиц, которые этого не делают или делают в минимальном объеме, не причиняя вреда окружающей среде.

В условиях реализации принципа сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, статьей 4.2 Закона Об ООС с 1 января 2015 г. вводится категорирование объектов негативного воздействия на окружающую среду (I, II, III, IV категории) в зависимости от уровня их негативного воздействия. В связи с чем, ст. 16.1 названного Закона устанавливает конкретный круг субъектов, обязанных вносить плату за загрязнение окружающей среды с учетом категории объекта хозяйственной и иной деятельности. При этом Закон исключает из их числа лиц, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность исключительно на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду отнесенных к IV категории. Такие объекты обладают следующими признаками: наличие стационарных источников загрязнения окружающей среды, масса загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух которых не превышает 10 т в год; отсутствие сбросов загрязняющих веществ в составе сточных вод в централизованные системы водоотведения, другие сооружения и системы отведения и очистки сточных вод, за исключением сбросов загрязняющих веществ, образующихся в результате использования вод для бытовых нужд; отсутствие сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду¹. Это могут быть офисные помещения, школы, детские сады и другие аналогичные объекты, не имеющие в своем составе стационарных источников загрязнения окружающей среды (источников выбросов в атмосферный воздух). С объектов IV категории с 2016 г. плата за загрязнение окружающей среды не взимается². Однако, условием освобождения от ПНВОС названных объектов является наличие у хозяйствующих субъектов свидетельства о постановке на государственный учет такого объекта³. Но, если у юридического лица или индивидуального

предпринимателя имеются одновременно объекты IV категории и объекты, относящиеся к иным категориям (I, II, III), ПНВОС исчисляется и вносится по всем объектам, включая объекты IV категории⁴.

Интересным и неоднозначным при исследовании платы за негативное воздействие на окружающую среду как меры экономического регулирования в области охраны окружающей среды является вопрос о ее правовой природе, который до сих пор, несмотря на внесенные изменения в Закон Об ООС остается дискуссионным.

Так, существует позиция, в соответствии с которой ПНВОС — это платеж, заменяющий экологический налог и выполняющий некоторые его функции [7, с. 27], при этом предлагается изменить действующий порядок правового регулирования платежей за загрязнение окружающей среды посредством инкорпорации положений, касающихся элементов обложения по данным платежам, в Налоговый кодекс РФ [2, с. 44].

Согласно другой позиции, поддерживаемой Конституционным Судом РФ⁵, ПНВОС — это специальный публично-правовой платеж неналогового характера. Взимается такой платеж с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. В этом случае ПНВОС рассматривается как форма возмещения экономического ущерба от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в пределах установленных нормативов под контролем государства. Такой платеж носит компенсационный характер и должен устанавливаться на основе принципа эквивалентности, исходя из вида и объема негативного воздействия на окружающую среду (в пределах допустимых нормативов).

При этом установление ПНВОС имеет целью обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и, следовательно, преследует не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько общий интерес в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности. ПНВОС является обязательным публично-правовым платежом за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное влияние на нее в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия⁶.

⁴ О плате за негативное воздействие на окружающую среду : письмо Росприроднадзора от 21 февраля 2017 г. № АС-06-02-36/3591.

⁵ Определение КС РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О.

⁶ См.: Определение КС РФ от 23 ноября 2017 г. № 2541-О; Постановления КС РФ от 28 февраля

¹ Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий : Постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 40. Ст. 5566.

² Письмо Росприроднадзора от 29.09.2016 г. № АА-03-04-32/20054.

³ О плате за негативное воздействие на окружающую среду : письмо Росприроднадзора от 14 октября 2016 г. № ОД-06-01-35/21270.

По мнению Е. В. Марьина, разграничение понятий налога и неналогового платежа приобретает в современных условиях принципиально важный характер. Это и предотвращение перетекания налогов в неналоговые платежи, и ограничение объема самих неналоговых платежей; они, как и налоги, также имеют предел изъятия, превышение которого ведет к распаду хозяйствующего субъекта, либо подавляет деловую активность физического лица [3, с. 96].

Отметим, что изменения, внесенные в Закон Об ООС в 2014-2017 гг. установили более четкий порядок исчисления и взимания ПНВОС как специального платежа неналогового характера, но не решили вопроса о ее правовой природе, что подтверждается разработкой и обсуждением законопроекта о дополнении Налогового кодекса РФ главой об экологическом налоге¹.

Проект такого федерального закона был подготовлен Минфином России по поручению премьер-министра от 16.03.2018 г. № ДМ-П13-10пр² и прошел публичное обсуждение на федеральном портале проектов нормативных правовых актов, в результате чего было получено огромное количество замечаний и предложений. Необходимость замены публично-правового платежа неналогового характера экологическим налогом, по мнению Министерства финансов РФ, обусловлено недостаточно эффективным взиманием ПНВОС, вследствие чего финансирование государственных экологических программ осуществляется за счет иных доходов федерального и региональных бюджетов. Введение же экологического налога, по прогнозам Минфина России, позволит увеличить объем поступающих в бюджет платежей природопользователей, необходимых для реализации государственной политики в области экологии, за счет применения предусмотренных налоговым законодательством механизмов обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов. Решить проблему недостаточно эффективного взимания ПНВОС планируется за счет того, что, во-первых, ФНС России обладает всей необходимой информацией о деятельности хозяйствующих субъектов, значит, замена платы за негативное воздействие на окружающую среду экологическим налогом сможет повысить эффективность администрирования за счет более полного охвата потенциальных плательщиков.

2006 г. № 2-П и от 14 мая 2009 г. № 8-П; Определение КС РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О.

¹ Проект федерального закона «О внесении изменений части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» размещен на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (ID: 02/04/08-18/00083016).

² URL: <http://government.ru/orders/selection/401/31829/> (дата обращения: 10.09.2019).

Во-вторых, сегодня за неуплату ПНВОС как обязательного платежа неналогового характера в РФ предусмотрена только административная (ст. 8.41 КоАП РФ) и специальная (п. 4 ст. 16.4 закона об ООС) ответственности, тогда как за неуплату налогов предусмотрена уголовная ответственность, что должно способствовать более эффективному взиманию ПНВОС.

В то же время в законопроекте есть и некоторые положения, которые могут отрицательно повлиять на развитие института ПНВОС. Так, по мнению М. Шуваловой, законопроект предусматривает довольно непростую процедуру взимания экологического сбора: декларация по экологическому налогу представляется в налоговый орган по месту нахождения предприятия или организации, однако содержащиеся в ней данные об объемах произведенного негативно-го воздействия на окружающую среду должны быть подтверждены территориальным органом Росприроднадзора (сейчас, декларация о плате за НВОС представляется в Росприроднадзор, он контролирует правильность исчисления платы, полноту и своевременность ее внесения (п. 5 ст. 16.4, ст. 16.5 закона об ООС)). Такая схема, с одной стороны, позволит избежать проблем с представлением недостоверной отчетности в налоговую, сотрудники которой не обладают, по крайней мере пока, необходимой квалификацией для оценки поданной декларации в части правильности исчисления объемов негативного воздействия, отмечают эксперты. С другой — это существенно усложнит процедуру подачи декларации для плательщиков: своевременность ее представления в налоговую напрямую будет зависеть от оперативности согласования данных с Росприроднадзором (причем само ведомство, вероятно, столкнется с проблемой нехватки кадров для проверки документов в связи с предполагаемым увеличением количества плательщиков). В связи с этим представляется необходимым как минимум определить порядок такого согласования и механизм взаимодействия двух ведомств [6, с. 2].

Кроме того, позиция Минфина о том, что введение экологического налога и его эффективное администрирование позволит увеличить объем поступлений в бюджет противоречит основной цели взимания ПНВОС — охране окружающей среды. Во-первых, основной задачей ПНВОС является минимизация негативного воздействия на окружающую среду, а значит и снижение общего объема платы за загрязнение окружающей среды. Интерес общества заключается не в том, чтобы суммы таких платежей постоянно росли, а в том, чтобы они сокращались, за счет инвестиций хозяйствующих субъектов в их природоохранную деятельность. Соответственно, показателем

эффективности института ПНВОС должен быть не рост собираемости платежей за загрязнение окружающей среды, а их сокращение, что будет свидетельствовать о реализации природоохранных мероприятий хозяйствующими субъектами, а значит и снижении негативного воздействия на окружающую среду. Во-вторых, в законопроекте нет никаких специальных положений о том, что средства от ПНВОС должны быть направлены на финансирование природоохранных мероприятий, а увеличение объема поступлений в бюджет не гарантирует их расходование именно на такие мероприятия. Кроме названных, есть и много других замечаний к законопроекту.

Таким образом, независимо от того, каким нормативным правовым актом будет установлена плата за негативное воздействие на окружающую среду, Налоговым кодексом или законом об ООС не решенной остается основная проблема взимания этого платежа — отсутствие ее целевого использования. Пока экологические платежи будут «растворяться» в общем бюджете и тратиться на разные другие мероприятия проблема возмещения вреда окружающей среде так и не будет решена.

Вопрос о правовой природе платы за негативное воздействие на окружающую среду, тесно связан с вопросом об ее основных функциях как меры в области охраны окружающей среды в рамках экономического регулирования.

Как специальный публично-правовой платеж неналогового характера ПНВОС выполняет так называемую фискальную функцию, выражающуюся в отчуждении денежных средств хозяйствующими субъектами, загрязняющими окружающую среду в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и их дальнейшее распределение между бюджетами различных уровней. С 2016 г. (в т. ч. в 2019 г.) в соответствии с Бюджетным кодексом РФ¹ 40 % от платы за негативное воздействие на окружающую среду поступает в доход бюджетов субъектов РФ, 55 % в бюджеты муниципальных районов и городских округов и только 5 % в федеральный бюджет.

Признание неналогового характера имеет решающее значение, поскольку в отношении платы как неналогового платежа применимы нормы бюджетного законодательства и иных актов в области финансового права. А одним из принципов бюджетной системы признается принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов. Так, в соответствии со ст. 35 БК РФ, расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финанси-

рования дефицита бюджета. Это значит, что все денежные средства, вносимые в счет платы за негативное воздействие на окружающую среду, не увязаны с расходами бюджета на меры по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия. То есть сбор денежных средств от ПНВОС не подразумевает их целевое использование — обязательное финансирование природоохранных мероприятий. Таким образом, при реализации фискальной функции удовлетворяется именно публичный интерес — пополнение государственной казны.

Вместе с тем, как отмечает Тихомиров Ю.А. «публичный интерес нельзя понимать только как интерес государства, отделенный от интересов граждан, корпораций и в целом всего общества» [5. С. 76]. Преследуя публичные интересы, государство, не может оставить без удовлетворения потребностей таких групп общественных отношений как охрана окружающей среды и природопользование [1. С. 109]. Поэтому государство, реализуя экологическую функцию, основной целью которой является охрана окружающей среды, осуществляет, например финансирование природоохранной деятельности органов государственной власти (экологический контроль; сбор, удаление отходов и очистка сточных вод; охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания; прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды и другие вопросы в области охраны окружающей среды (подп. 6 п. 3 ст. 21 БК РФ)). Финансирование природоохранных программ за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в пределах бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов предусмотрено Стратегией экологической безопасности Российской Федерации² (п. 32), а также Паспортом национального проекта «Экология»³ в части финансового обеспечения реализации одиннадцати федеральных проектов в рамках реализации единого национального проекта «Экология» (разд. 5).

Однако приоритетной и основной функцией, которую должен выполнять институт платы за негативное воздействие на окружающую среду является не фискальная, а компенсационная функция. Именно компенсационная функция

² Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

³ См.: Паспорт национального проекта «Экология» : утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 г. № 16.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

обладает признаком целевого характера отчуждаемых денежных средств, что позволяет их использовать именно для проведения мероприятий по восстановлению благоприятного состояния окружающей среды и возмещения ущерба, причиненного природной среде и ее компонентам, а также здоровью человека.

Реализация компенсационной функции на практике обеспечивалась посредством поступления средств, вносимых в счет платы за негативное воздействие на окружающую среду в систему экологических фондов, просуществовавших до 2001 г. Такие фонды выполняли администрирующую функцию — контролировали поступление денежных средств от предприятий. Аккумулированные от внесения платы за негативное воздействие денежные средства расходовались на содержание деятельности системы фондов, которая заключалась исключительно в осуществлении природоохранных задач, направленных на возмещение вреда, причиненного окружающей среде.

С начала 2000-х гг. компенсационная функция утратила приоритетное значение, уступила место фискальной функции — пополнения государственной казны. В итоге, утрата целевого характера средств, вносимых в счет платы за загрязнение окружающей среды, по сути, привела к их «растворению» в общем бюджете, а значит, и невозможности компенсации вреда, причиненного окружающей среде. Становится неизвестным, как и на что, тратятся собранные средства от платы за негативное воздействие на окружающую среду, так как Бюджетный кодекс РФ не обязывает органы государственной власти использовать их исключительно на решение задач в области охраны окружающей среды.

Таким образом, сложившееся правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду, приводящее к невозможности реализации компенсационной функции и замены ее фискальной представляется неверным. Фискальная функция платы за негативное воздействие на окружающую среду не способна должным образом обеспечить реализацию задачи снижения негативного воздействия на окружающую среду, и, приводит к невозможности возмещения посредством платы за негативное воздействие уже причиненного вреда окружающей среде. Это противоречит сущности и основной идеи взимания платы за негативное воздействие, заложенной при включении рассматриваемого института в российское законодательство. Об этом говорится и в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации, где нецелевое и неэффективное использование средств, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду, рассматри-

ваются как внутренние вызовы экологической безопасности (подп. «м» п. 20). В связи с чем в план мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации включен раздел, предусматривающий проработку вопроса о создании и развитии системы экологических фондов (разд. XII п. 31 Распоряжения Правительства РФ от 29.05.2019 № 1124-р¹).

В рамках реализации Основ государственной политики в области экологического развития плата за негативное воздействие на окружающую среду как мера экономического регулирования и рыночный инструмент охраны окружающей среды приобретает стимулирующую функцию. Она выражается в стимулировании субъектов хозяйственной и иной деятельности, загрязняющих окружающую среду к снижению такого негативного воздействия и обеспечению благоприятной окружающей среды. Реализация стимулирующей функции осуществляется посредством установления системы дифференцированных ставок по каждому загрязняющему веществу, которые умножаются на объем такого вещества, поступающего в окружающую среду (платежную базу), и применения с 1 января 2020 года таким ставкам специальных понижающих коэффициентов (п.п. 5, 6 ст. 16.3 Закона Об ООС). Это должно заинтересовать хозяйствующих субъектов в проведении мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий. Чем меньше оказанного негативного воздействия на окружающую среду — тем меньше размер платежей за загрязнение окружающей среды, а значит и в целом финансовая нагрузка на предприятие.

Кроме того, стимулировать к снижению негативного воздействия на окружающую среду будет и возможность вычитания понесенных затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду, предусмотренная п. 11 ст. 16.3 закона об ООС. Такими затратами признаются документально подтвержденные расходы лиц, обязанных вносить плату в отчетном периоде на финансирование следующих мероприятий: 1) внедрение наилучших доступных технологий; 2) проектирование, строительство, реконструкция: систем оборотного и бессточного водоснабжения; централизованных систем водоотведения (канализации), канализационных сетей, локальных (для отдельных объектов хозяйственной и (или) иной деятельности)

¹ Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.05.2019 № 1124-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 23. Ст. 2995.

сооружений и устройств по очистке сточных, в том числе дренажных, вод, по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод; сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух, полезному использованию попутного нефтяного газа; 3) установка: оборудования по улучшению режимов сжигания топлива; оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления; автоматизированных систем, лабораторий по контролю за составом, объемом или массой сточных вод; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по контролю за составом загрязняющих веществ и объемом или массой их выбросов в атмосферный воздух; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по наблюдению за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды; 4) мероприятия по обеспечению использования и утилизации попутного нефтяного газа. Названные природоохранные мероприятия должны быть включены в план мероприятий по охране окружающей среды или программу повышения экологической эффективности.

Вместе с тем можно выделить и некоторые проблемы, возникающие с зачетом расходов на природоохранные мероприятия в счет ПНВОС. Так, препятствия со стороны органов государственной власти появляются на этапе согласования отчетов о выполненных природоохранных проектах. В качестве оснований отказа хозяйствующим субъектам, в возможности вычитания понесенных затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия из суммы ПНВОС указываются, как доводы по существу затрат, подлежащих зачету (например, утверждается, что они не принесли реального экологического эффекта), так и формальные основания (в формах документов не предусмотрено графа для отражения зачета, зачет невозможно оформить через органы казначейства, отсутствует утвержденный порядок зачета и т. д.)¹.

Кроме того, данные затраты, не учтенные при исчислении ПНВОС в отчетном периоде, могут быть учтены в последующие отчетные периоды, но не более чем в течение срока выполнения плана мероприятий по охране окружающей сре-

ды или программы повышения экологической эффективности. Ограничение периода, в течение которого природопользователь вправе засчитывать природоохранные затраты прошлых периодов, с учетом ограничения по размеру корректировки платы значительно снижает стимулирующий эффект механизма корректировки платы: по итогам выполнения природоохранных мероприятий объем и (или) масса выбросов (сбросов) конкретного загрязняющего вещества будет значительно снижена, что влечет уменьшение размера платы по нему и, как следствие, размер затрат, которые могут засчитываться в счет корректировки платы. Если бы период зачета затрат прошлых периодов не ограничивался, то природопользователи пусть и на протяжении длительного периода, но смогли бы зачесть понесенные затраты [4, с. 152].

Кроме названных фискальной, компенсационной и стимулирующей функций, плата за негативное воздействие на окружающую среду как мера экономико-правового механизма в области охраны окружающей среды выполняет и карательную функцию. Карательная функция исходит от обратного: при наличии сверхнормативного загрязнения к предприятию применяются «санкции» экономического характера — с 1 января 2020 г. ставки платы умножаются на повышающие коэффициенты (например, 25, 100), в результате чего на предприятие возлагается повышенная финансовая нагрузка. Если хозяйствующий субъект в течение шести месяцев после наступления сроков, определенных планом мероприятий по охране окружающей среды или программой повышения экологической эффективности не обеспечивает снижение объема или массы выбросов и сбросов загрязняющих веществ, то исчисление за соответствующие отчетные периоды платы за объем или массу выбросов и сбросов загрязняющих веществ, превышающих нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов или технологические нормативы, происходит с применением коэффициента 100.

Таким образом, институт платы за негативное воздействие на окружающую среду в рамках совершенствования экономического механизма сегодня претерпевает существенные изменения, которые должны стать позитивным шагом к созданию системы мер, способствующих снижению негативного воздействия на окружающую среду. Несмотря на обозначенные проблемы, изменение данного механизма должно привести к повышению эффективности экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, направленного на обеспечение снижения ими уровня негативного воздействия на окружающую среду и соблюдения ими экологических требований.

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.09.2018 № Ф01-4169/2018 по делу № А79-15744/2017; Постановление АС Восточно-Сибирского округа от 19.05.2016 по делу № А33-20045/2014; Постановление АС Уральского округа от 13.03.2015 по делу № А07-21236/2013.

Список литературы

1. Альхименко, В. В. Публичный интерес в административном праве / В. В. Альхименко, Н. Г. Салищева, А. А. Гришковец // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2011. — № 4.
2. Васянина, Е. Л. Вопросы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду / Е. Л. Васянина // Налоги. — 2014. — № 4.
3. Марьин, Е. В. К вопросу о плате за негативное воздействие на окружающую среду / Е. В. Марьин // Сибирский торгово-экономический журнал. — 2016. — № 1 (22).
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина, Н. В. Кичигин и др. ; отв. ред. Н. И. Хлуденева. — Москва : ИЗиСП : Контракт, 2018. — 528 с.
5. Тихомиров, Ю. А. Административное усмотрение и право / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2000. — № 4.
6. Шувалова, М. Целесообразна ли замена платы за НВОС экологическим налогом? / М. Шувалова // Гарант.ру. — URL: <https://www.garant.ru/article/1229647>.
7. Ялбулганов, А. А. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду: обновленная структура платежа / А. А. Ялбулганов // Реформы и право. — 2016. — № 1.

Дата поступления: 18.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 22.04.2019

Сведения об авторе

Брусницына Светлана Владимировна — старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. Hsv80@mail.ru

Библиографическое описание: Брусницына, С. В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как мера экономико-правового механизма в области охраны окружающей среды / С. В. Брусницына // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 39–47.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 39–47.

Pay for negative environmental impacts as measures of economic and legal mechanism in the area of environmental protection

S. V. Brusnitsyna

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. Hsv80@mail.ru

The article is devoted to the payment for the negative impact on the environment as one of the measures of the economic and legal mechanism in the field of environmental protection. The author analyzes the legal nature and main functions of the payment for the negative impact on the environment in the context of changes in the current legislation, identifies the problems of legal regulation and the practice of applying legislation in this area.

Keywords: *economic and legal mechanism in the field of environmental protection, payment for negative impact on the environment, economic regulation in the field of environmental protection, payment for environmental pollution.*

References

1. Al'himenko V.V., Salishcheva N.G., Grishkovets A.A. Publichnyi interes v administrativnom prave [Public interest in administrative law]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2011, no. 4. (In Russ.).

2. Vasyanina E.L. Voprosy vzimaniya platy za negativnoe vozdeistvie na okruzhayushchuyu sredu [Issues of charging fees for the negative impact on the environment]. *Nalogi* [Taxes], 2014, no. 4. (In Russ.).

3. Mar'in E.V. K voprosu o plate za negativnoe vozdeistvie na okruzhayushchuyu sredu [On the issue of payment for negative environmental impact]. *Sibirskii torgovo-ekonomicheskii zhurnal* [Siberian Trade and Economic Journal], 2016, no. 1 (22). (In Russ.).

4. Bernaz L.P., Zhochkina I.N., Kichigin N.V. et al. *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 10 yanvarya 2002 g. No. 7-FZ «Ob okhrane okruzhayushchei sredy» (postateinyi)* [Scientific and practical commentary on the Federal Law of January 10, 2002 No. 7-FZ «On Environmental Protection» (itemized)]. Moscow, IZISP Publ., Contract Publ., 2018. 528 p. (In Russ.).

5. Tikhomirov Yu.A. Administrativnoe usmotrenie i pravo [Administrative discretion and law]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2000, no. 4. (In Russ.).

6. Shuvalova M. Tselesoobrazna li zamena platy za NVOS ekologicheskim nalogom? [Is it advisable to replace the fee for a NIE with an environmental tax?] *Garant.ru*. Available at: <https://www.garant.ru/article/1229647>. (In Russ.).

7. Yalbulgan A.A. Pravovoe regulirovanie platy za negativnoe vozdeistvie na okruzhayushchuyu prirodnyuyu sredu: obnovlennaya struktura platezha [Legal regulation of fees for negative impact on the environment: an updated payment structure]. *Reformy i pravo* [Reforms and Law], 2016, no. 1. (In Russ.).

Некоторые вопросы защиты права на имя, псевдоним и неприкосновенность частной жизни¹

Е. А. Останина

Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

В статье анализируются способы защиты права на имя, спорные вопросы защиты этого личного нематериального блага. Сопоставляется право на имя и право на псевдоним, аргументируется вывод о том, что для использования псевдонима согласие лица, чье имя полностью совпадает с избранным псевдонимом, требуется только в том случае, если имя уже известно в той области, в которой планируется использовать псевдоним. Анализируется вопрос о том, насколько свободен автор в использовании имени известного гражданина для наименования персонажа своего произведения. Анализируются особенности регистрации товарного знака, совпадающего с именем, особенности использования доменного имени, совпадающего с именем физического лица полностью или частично.

Ключевые слова: *имя, псевдоним, товарный знак, доменное имя, защита.*

Привычка давать имена людям и вещам, наверное, почти такая же древняя, как само человечество. Поскольку язык постоянно развивается, то и развитие имен тоже не прекращается. Развитие института имени гражданина в современном обществе и современном гражданском праве происходит в нескольких направлениях. В частности, сфере профессиональной деятельности используется Интернет и имя гражданина становится средством индивидуализации не только в частной жизни, но и в сфере профессиональной. В сфере профессиональной, не обязательно коммерческой, деятельности, имя становится своеобразным средством индивидуализации, под которым гражданина знают его контрагенты (бывшие, потенциальные или будущие). На основе своего имени гражданин создает доменное имя и подлежит ли это доменное имя защите? В Постановлении Суда по интеллектуальным правам от 03.08.2016 № С01-565/2016 по делу № А41-81997/2015. В известном деле о товарном знаке GALOLBO спор касался слова, очевидно образованного из первых букв имени, отчества и фамилии ответчицы (Галина Олеговна Борисенко), однако ответчица этот спор проиграла. Несмотря на пояснения ответчицы о том, что она создала слово «Галолбо» на основании своего имени и использовало это слово в доменном имени сайта, суд кассационной инстанции не согласился с выводом суда апелляционной инстанции о том, что истец, зарегистрировавший товарный знак GALOLBO злоупотребил правом. Один из доводов, который привел истец, состоял в том, что регистрация ответчицы в качестве индивидуального предпринимателя (в 2015 г.) имела место

после того, как был зарегистрирован товарный знак (в 2013 г.); из чего суд делает однозначный вывод, что «заявка на регистрацию в качестве товарного знака обозначения «GALOLBO» подана истцом до даты регистрации ответчика в качестве индивидуального предпринимателя, то есть до момента начала осуществления ответчиком соответствующей хозяйственной деятельности». Однако с этим выводом вряд ли можно согласиться полностью. Да, действуя в полном соответствии с гражданским и налоговым законодательством, гражданка Борисенко должна была получить статус индивидуального предпринимателя чуть раньше, чем начала продавать на созданном ею сайте изготовленные ею предметы бижутерии, и отсутствие такой регистрации составляет административное правонарушение (п. 1 ст. 14.1 КоАП РФ). Такое административное правонарушение, вместе с тем, не может служить оправданием отказа в защите доменному имени. С учетом того, что в законодательстве появилось понятие самозанятых граждан, простое подразделение граждан на осуществляющих предпринимательскую деятельность и работающих только по трудовому договору, уже является определенным упрощением, и тем более было бы упрощением предполагать, что средства индивидуализации лица и предприятия имеют значение только в сфере предпринимательской деятельности. В области профессиональной деятельности, не являющейся предпринимательской, имя гражданина или служит средством индивидуализации, а у носителя имени в случае нарушения права на имя могут быть не только определенные неимущественные лишения, но и вполне исчислимый в деньгах имущественный вред.

В другом деле, спор возник по поводу совпадения имени известного автора с используемым другим гражданином псевдонимом.

¹ Исследование выполнено в соответствии с грантовой программой ФГБОУ ВО «ЧелГУ», фонд поддержки молодых ученых.

Историк Феликс Разумовский предъявил иск писателю, автору нескольких романов в жанре «альтернативная история» с требованием прекратить использование псевдонима, аналогичного имени («Феликс Разумовский»). Спор осложнялся тем, что ответчик использовал псевдоним с 1996 г. (спор возник в 2016 г.) и опубликовал под этим псевдонимом 28 произведений, т. е., очевидно, имел определенный круг читателей, ориентирующихся именно на псевдоним Феликс Разумовский. Тем не менее суд иск удовлетворил (см. Определение Верховного Суда РФ от 15.08.2017 № 5-КГ17-102) [1, п. 4].

В иностранной литературе есть теория, согласно которой имя или псевдоним автора имеет коммерческую ценность в силу известности его читателям, зрителям. Такое имеющее коммерческую ценность имя или псевдоним автора именуется «авторним» (authornum); проводятся параллели между именем или псевдонимом автора, с одной стороны, и фирменным наименованием и товарным знаком, с другой [2, с. 2–8].

Согласно этой теории, имя автора выполняет применительно к литературным произведениям те же функции, которые выполняет товарный знак применительно к товарам, работам, услугам — позволяет потребителю выбирать товары среди множества аналогов и позволяет правообладателю извлекать выгоды из репутации заработной собственным трудом.

Второй проблемой, связанной с защитой права на имя, является конкуренция между правом на неприкосновенность частной жизни, с одной стороны, и свободой художественного творчества — с другой.

В отечественной практике эта проблема стала очевидной в связи с фильмом «Движение вверх». Вдовы тренера и игрока, являвшихся прообразами главных героев фильма, предъявили иск о запрете использовать в сценарии фильма имена истцов, информацию о семейной жизни. Кроме того, было предъявлено требование исключить из сценария вымышленные сцены, порочащие (по мнению истцов) честь и достоинства умершего. В иске было отказано в связи с тем, что «хотя сюжетные линии сценария основаны на реальных событиях, однако обстоятельства и действия персонажей представляют художественный вымысел и результат творческого труда авторов сценария и не являются биографическими фактами действующих лиц, обозначенных в фильме в качестве реальных участников и собирательных образов» (Апелляционное определение Московского городского суда от 15.03.2018 по делу № 33-8291/2018).

В судебном решении также подчеркивается, что «обстоятельства, в которых действуют персонажи фильма и сцены, отражающие их частную, в том числе семейную, жизнь, не являются документальным воспроизведением фактов из био-

графии тренера и членов сборной СССР по баскетболу 1970 — 1972 годов и их родственников, а являются плодами творческого труда авторов сценария фильма «Движение вверх», а потому не могут рассматриваться как достоверные или недостоверные сведения о частной жизни реальных людей и не нуждаются в согласовании со стороны истцов» (там же).

Таким образом, центральным доводом, послужившим основанием для отказа от иска, являлся довод о том, что художник в художественном произведении имеет право на вымысел.

Так ли это, учитывая, что в фильме были использованы действительные имена и игроков команды, и тренера?

Проблема столкновения художественного вымысла с защитой репутации гражданина широко известна. В Германии в 1968 г. рассматривался драматичный сюжет, связанный с романом Клауса Манна «Мефисто». Главный герой этого романа был изображен сотрудничающим с нацистами. Приемный сын Густава Грюндгенса предъявил иск о запрете распространять роман как порочащий доброе имя его отца. Иск был удовлетворен (BGH, решение от 20 марта 1968 г. IZR 44/66), несмотря на то, что в романе имелась оговорка: «Все действующие лица данного романа представляют собой художественные образы, а не портреты. При этом важно, что имя действующего лица было изменено, но последовательность пьес, в которой играл персонаж, описание его внешности, множество второстепенных деталей, позволяли однозначно идентифицировать персонаж с Густавом Грюндгенсом. Истец считал, что писатель из-за собственной неприязни к Грюндгенсу очернил его поступки и исказил мотивацию, ответчик (издатель, т. к. писатель к моменту предъявления иска умер) настаивал на том, что в книге ясно сказано о допустимости художественного вымысла, а роман — превосходное произведение, и запрещать его распространение нельзя. Верховный Суд Германии подчеркнул, что доброе имя гражданина защищается и после смерти; именно потому возможна посмертная реабилитация или посмертное признание распространенных сведений недостоверными. Не допускается грубое и существенное искажение сведений о биографии умершего.

Этот опыт ВС Германии довольно интересен и сопоставление позволяет задуматься. Конечно, художник имеет право на вымысел, но это право не должно ущемлять личных нематериальных благ изображенного им лица; поэтому, если персонаж точно идентифицируется с определенным гражданином, жившим до создания произведения или находящимся в живых в момент создания произведения, нельзя приписывать гражданину поступки, которых он в действительности не совершал. Особенно важным соответствие между действительными поступками лица и сюжетом

становится в том случае, когда в произведении используется действительное имя гражданина.

Указание в произведении, что все изображенные в нем события являются вымыслом автора в целом полезно, но как видно из того же дела ВС Германии, не всегда освобождает от ответственности. Впрочем, в рассмотренном ВС Германии казусе это предупреждение не было сделано достаточно понятно и отчетливо.

Согласно п. 3 ст. 152.2 ГК, неправомерным распространением полученной с нарушением закона информации о частной жизни гражданина считается, в частности, ее использование при создании произведений науки, литературы и ис-

кусства, если такое использование нарушает интересы гражданина.

Неприкосновенность частной жизни включает в себя право гражданина самому решать, какие события и обстоятельства его частной жизни могут быть разглашены, в том числе и в художественном произведении.

Таким образом, право на имя в качестве личного неимущественного права находится в тесной взаимосвязи с другими неимущественными правами, в том числе с правом на неприкосновенность частной жизни, и косвенно затрагивает также имущественные интересы обладателя имени.

Список литературы:

1. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.03.2018 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2019. — № 1.

2. Heymann, L.A. The Birth of the Authonym: Authorship, Pseudonymity, and Trademark Law / L.A. Heymann // GWU Law School Public Law Research Paper. — № 101. — URL: <https://ssrn.com/abstract=581821>.

Дата поступления: 14.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 16.04.2019

Сведения об авторе

Останина Елена Александровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. elenaostanina@mail.ru

Библиографическое описание: Останина, Е. А. Некоторые вопросы защиты права на имя, псевдоним и неприкосновенность частной жизни / Е. А. Останина // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 48–50.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 48–50.

Some issues of protecting the right to a name, pseudonym, privacy of private life

Ye.A. Ostanina

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. elenaostanina@mail.ru

The article analyzes methods of protecting the right to a name, controversial issues of protecting this personal intangible good. The right to a name and the right to a pseudonym are compared, the conclusion is argued that in order to use a pseudonym, the consent of a person whose name completely coincides with the chosen pseudonym is required only if the name is already known in the area in which the pseudonym is planned to be used. The question of how free the author is in using the name of a famous citizen to name the character of his work is analyzed. The author analyzes the features of registration of a trademark that matches the name, the features of using a domain name that matches the name of an individual in full or in part.

Keywords: *name, pseudonym, trademark, domain name, protection.*

References

1. Obzor sudebnoi praktiki Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii No. 1 (2018) [Review of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation No. 1 (2018)]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation], 2019, no. 1. (In Russ.).

2. Heymann L.A. The Birth of the Authonym: Authorship, Pseudonymity, and Trademark Law. *GWU Law School Public Law Research Paper*, no. 101. Available at: <https://ssrn.com/abstract=581821>.

ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

PROBLEMS OF STRENGTHENING LEGALITY AND LAW-ENFORCEMENT

УДК 34.441
ББК 64.400

DOI 10.24411/2618-8236-2019-14308

Об условиях и особенности обстановки при совершении коррупционных преступлений

С. С. Арсентьева

Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

В статье представлена точка зрения о необходимости изменения взгляда на противодействие коррупции в Российской Федерации и выражено мнение автора о необходимости создания специальных органов по борьбе с коррупцией и внесения соответствующих изменений в законодательство, предусматривающее юридическую ответственность за коррупционные преступления.

Ключевые слова: закон, коррупция, Комитет по борьбе с коррупцией.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» определяет, что коррупция — это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Из легального определения коррупции видно ее многоликость. Принятие данного закона является свидетельством понимания государством общественной опасности коррупции, подрывающей основы государственного управления, дискредитирующей государственную власть и верховенство закона.

Национальный план противодействия коррупции сроком на два года выпускался шесть раз: 2008, 2010, 2012, 2014, 2016. В настоящее время действует Национальный план противодействия коррупции на 2018—2020 г., утвержденный Указом Президента Российской Федерации 29 июня 2018 г.¹

¹ См.: Национальный план противодействия коррупции на 2018—2020 годы. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/#1000>.

Мероприятия, предусмотренные данным документом, направлены на решение следующих задач по противодействию коррупции: совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов; совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц; совершенствование предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы; обеспечение полноты и прозрачности представляемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе

антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания; совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса, в том числе по защите субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц; систематизация и актуализация нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции; повышение эффективности международного сотрудничества Российской Федерации в области противодействия коррупции, укрепление международного авторитета России.

Напрашивается вопрос, почему «в обществе бытует, а нередко и насаждается мнение, что бороться с коррупцией бессмысленно, что всякое противодействие ей обречено на провал...»¹

Думаю, что это связано с расхождением слов по противодействию коррупции и распространенностью коррупционных преступлений — разлад с действительностью. Планы по противодействию коррупции принимаются, а почва для коррупционных преступлений остается благодатной.

Причиной этому, как представляется, является то, что в борьбе по искоренению этого зла не учитываются условия и особенности совершения коррупционных преступлений. Жизненной формой коррупционных преступлений, образно говоря, является кустарник. Как известно в отличие от деревьев кустарник не имеет во взрослом состоянии главного ствола и куст состоит из множества стеблей. Ликвидация одного стебля не сказывается на жизнеспособности куста в целом. Такое противодействие коррупции не дает ожидаемого практического характера.

Стоит проиллюстрировать это на примере, знакомство с которым породит у любого исследователя множество вопросов достигнута ли цель противодействию коррупции привлечение лица к уголовной ответственности.

К. признана виновной в том, что являясь заместителем начальника следственного отдела, покушалась на получение через посредника взятки в виде денег в крупном размере от директора коммерческой фирмы Д. за непривлечение его к уголовной ответственности за преступление, предусмотренное п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ, и привлечение вместо него другого лица.

Во исполнение задуманного К., получив от Д. копию паспорта Я. и документы, содержащие ложные сведения о том, что именно Я. являлся директором коммерческой фирмы, совместно со следователем Ж. подготовили с использованием

компьютерной техники тексты показаний от имени Д., Я. и работников фирмы, внося в них заведомо ложные сведения и приобщив их к материалам уголовного дела в качестве доказательств. Впоследствии К. составила постановление о привлечении Я. в качестве обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч.1 ст. 171 УК РФ, указав заведомо ложные сведения о том, что именно он, являясь директором коммерческой фирмы, осуществлял незаконную предпринимательскую деятельность, получив при этом доход в крупном размере. К. составила протокол допроса обвиняемого Я. без его фактического поведения, внося в него заведомо ложные сведения о том, что он признает себя виновным в предъявленном ему обвинении, а затем приобщила указанные документы к материалам уголовного дела.

Таким образом, К. незаконно привлекла заведомо невиновное лицо — Я. к уголовной ответственности по ч.1 ст. 171 УК РФ.

Помимо этого К. совершила незаконные действия, сопряженные с фальсификацией доказательств по уголовному делу, а именно: изъяла из данного дела документы, свидетельствующие о невозможности совершения Я. незаконного предпринимательства из-за отсутствия у него каких-либо полномочий в коммерческой фирме, и составила документы, подтверждающие процессуальный статус Я. как подозреваемого (обвиняемого).

К. составила постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении Д. за отсутствием в его действиях состава преступления. Одновременно с этим она составила обвинительное заключение по обвинению Я. в совершении преступления, предусмотренного ч.1 ст. 171 УК РФ, и направила уголовное дело прокурору для принятия решения в порядке, предусмотренном ст. 221 УПК РФ.

23 июля 2012 г. посредник передачи взятки получил первую часть взятки в сумме 300 тыс. рублей, а 3 октября 2012 г. при получении оставшейся части он был задержан сотрудниками правоохранительных органов.

Действия К. квалифицированы по ч.3 ст. 30, пп. «а», «в» ч.5 ст. 290, ч.2 ст.303 и ч.1 ст. 299 УК РФ².

На пресс-конференции 14 декабря 2017 года Владимир Путин отметил, что больших изменений к лучшему в деятельности правоохранительных органов пока не видно. «Это связано с коррупцией и просто с низкой организацией работы, с отсутствием должного контроля».³ Он признал, что это сложный вопрос и высказал

¹ Противодействие коррупции в Российской Федерации : учебник / Е. А. Глухов [и др.]; под ред. А. И. Землина, В. М. Корякина. М. : МПСУ, 2013. С. 3.

² Бюллетень Верховного Суда. 2018. № 10.

³ Пресс-конференция Президента России Владимира Путина. URL: <https://rg.ru/2017/12/14/prezident-v-pravoohranitelnoj-sfere-mozhno-vvesti-rotaciiu-kadrov.html>.

как возможный вариант разрешения вопроса о ротации кадров в правоохранительных органах.

Как мне представляется, ротация кадров принесет какую-то лепту в противодействие коррупции, но не решит этот сложный вопрос, да и потребует значительных материальных затрат. Необходимо предпринять кардинальные меры для искоренения этого зла. Привлечение отдельных лиц к уголовной ответственности не ведет к достижению задач по искоренению коррупции и это очевидно. Необходимо искоренить условия, порождающие коррупционные преступления, которые совершаются в обстановки предательства, как правило, не одного человека.

Первыми шагами в этом направлении можно предложить:

- создать специальный орган борьбы с коррупцией — Комитет по борьбе с коррупци-

ей с собственным следственным аппаратом, исключив надзор прокуратуры за данным органом;

- комиссары Комитета по борьбе с коррупцией должны быть в министерствах и ведомствах с соответствующими контрольными полномочиями;
- исключить уголовную и административную ответственность за мелкое взяточничество, предусмотрев за получение взятки в сумме до 50 000 рублей дисциплинарную ответственность с одним видом дисциплинарного взыскания — увольнение с запретом занимать руководящие должности в любых учреждениях Российской Федерации пожизненно с отметкой увольнения за взяточничество (предательство интересов службы).

Дата поступления: 22.03.2019

Дата принятия к опубликованию: 24.03.2019

Сведения об авторе

Арсентьева Светлана Степановна — доцент кафедры уголовного процесса и экспертной деятельности Челябинского государственного университета, кандидат юридических наук. *Krim@csu.ru*

Библиографическое описание: Арсентьева, С. С. Об условиях и особенности обстановки при совершении коррупционных преступлений / С. С. Арсентьева // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 51—53.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 51—53.

About the conditions and features of the situation when committing corruption offenses

S.S. Arsent'eva

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. Krim@csu.ru

The point of view about need of change of a view of anti-corruption in the Russian Federation is presented in article and the opinion of the author on need of creation of special bodies on fight against corruption and entering of corresponding changes into the legislation providing legal responsibility for corruption crimes is expressed.

Keywords: *law, corruption, Committee on fight against corruption.*

Правовые основы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации по вопросам борьбы с коррупционными правонарушениями в рамках Совета Европы

Р. В. Винникова, Н. Е. Яременко

Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

Основным вопросом данной статьи является анализ правовых основ взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам борьбы с коррупционными правонарушениями в рамках Совета Европы, а также разработка авторских предложений по их усовершенствованию и укреплению сотрудничества между прокуратурами РФ и ряда зарубежных стран.

Ключевые слова: взаимодействие, прокуратура РФ, коррупция, правонарушение, международное сотрудничество.

Противодействие коррупции — одна из весьма актуальных тем, обсуждаемых в обществе в настоящее время [9, с. 3]. Данный вопрос не только вызывает обеспокоенность государственной власти, но и является предметом повышенного общественного внимания.

Беспрецедентные масштабы международного терроризма, неконтролируемый трафик оружия, нелегальная миграция, киберпреступность, коррупция стали угрозой национальной безопасности государств и международной стабильности в целом [5, с. 77].

В настоящее время уровень коррумпированности должностных лиц угрожающе высок, причем не только в пределах Российской Федерации. Коррупция является одной из глобальных проблем всего международного сообщества, так же, как и терроризм, экстремизм, бандитизм, наркоторговля, торговля людьми. Кроме того, сами граждане допустили, что коррупция уже давно приобрела масштабы «эпидемии», поскольку многие видят решение своих проблем только путем дачи взятки, игнорируя при этом законные методы. Также, зачастую, люди, получив такого рода предложения, даже в форме вымогательства, не обращаются в правоохранительные органы, а просто передают требуемую сумму преступнику. При этом, действуют таким образом граждане все же по разным причинам: кто-то боится угроз; кто-то находится в состоянии эмоциональной неустойчивости и думает, что выполнение условий вымогателя является единственным способом решения проблемы; а кто-то действует так, потому что для него это в порядке вещей. Вследствие этого, преступления коррупционной направленности имеют высокий уровень латентности.

Проблемы роста коррупционных правонарушений и преступлений, их «развитие» раскрывали в своих научных исследованиях многие выдающиеся ученые-юристы, такие, как, например,

З. Р. Цормаева, Л. М. Бабкин, А. Е. Родин, М. В. Харатян и многие другие.

Коррупция «разъедает» изнутри [11, с. 191], принося колоссальный ущерб совершенствованию и развитию экономики, политики, управления, внутреннего аппарата, не говоря уже о моральном облике должностных лиц и граждан. Вследствие данного асоциального явления, население начинает сомневаться в безупречной деятельности тех, кто обязан стоять на страже охраны его прав, свобод и законных интересов. Одни начинают «безмолвствовать», другие задаваться справедливым вопросом о том, способна ли такая система защитить их от посягательств и правонарушений, когда многим совершение тяжких преступлений сходит с рук, а третьи в своем сознании формируют концепцию о том, что принцип «ты мне — я тебе», является единственным.

В целях повышения эффективности выполнения сотрудниками прокуратуры Российской Федерации возложенных на них целей и задач, осуществляется тесное взаимодействие органов прокуратуры с рядом зарубежных организаций, в частности, по вопросам борьбы с коррупционными правонарушениями. По настоящее время, данное направление работы прокуратуры является одним из самых приоритетных на международном уровне, высокое качество которого способно повышать авторитет России среди других государств.

Рост коррупционных правонарушений идет непрерывно и имеет угрожающие тенденции, из чего следует, что прокуратуре следует уделять указанной проблеме особо повышенное внимание. Политика любой страны направлена на сведение проявлений коррупции к минимуму, внедряя новую методiku раскрытия коррупционных преступлений и правонарушений, ужесточая санкции за их совершение и разрабатывая превентивные меры. Однако, чтобы добиться действительно по-

ложительных результатов, органам прокуратуры Российской Федерации требуется взаимодействие с международными организациями, в частности, в рамках Совета Европы.

Генпрокуратура РФ сотрудничает по вопросам борьбы с коррупцией с различными международными организациями, а именно:

- с Группой государств против коррупции (ГРЕКО);
- Международной ассоциацией прокуроров;
- Европейским союзом;
- Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе;
- Координационным советом генеральных прокуроров СНГ и иными [7, с. 87].

Следует подчеркнуть [10, с. 245], что причин для возникновения коррупции может быть множество, к их числу следует относить социально-экономические, политические, правовые, культурные факторы.

Необходимо отметить, что Генеральная прокуратура РФ — это официально уполномоченный орган, наделенный широкой компетенцией и правомочный разрешать обширный круг вопросов в борьбе с коррупцией. Взаимодействие органов прокуратуры с ведущими международными организациями — неотъемлемая часть их деятельности. Результатом и одновременно основой такого сотрудничества является большое количество многосторонних соглашений, получивших свое закрепление на межправительственном и межведомственном уровне [4, с. 20].

Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции своим решением от 16 декабря 2008 г. наделил Генеральную прокуратуру Российской Федерации основными полномочиями по осуществлению сотрудничества с Группой государств против коррупции (ГРЕКО) [8, с. 194].

Генеральная прокуратура РФ также участвует в мероприятиях, проводимых ООН, Европейским союзом, ОБСЕ, Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) и многих других [8, с. 194].

Учитывая особую важность сотрудничества российской прокуратуры с прокуратурами других государств, международными организациями, в рамках Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», закреплено, что Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации [2, ст. 2].

Совершение коррупционного преступления на территории двух и более государств порождает правовые и фактические основания осуществления уголовно-процессуальной деятельности в рамках международного сотрудничества по уголовным делам [3, с. 24]. Важно обратить внимание и на нижеследующее. В тех ситуациях, когда международное сотрудничество по противодействию коррупции с использованием прокурорских полномочий в сфере уголовного судопроизводства надлежащим образом обеспечено, оно имеет и серьезные результаты. Совокупность фактов, свидетельствующих о необходимости разрешения задач по раскрытию и расследованию коррупционных преступлений, наказанию лиц, их совершивших, а также конфискации имущества и возмещению ущерба по этим преступлениям, является фактическим основанием по противодействию коррупции с использованием прокурорских полномочий в сфере уголовного судопроизводства.

Центральную роль в международном антикоррупционном сотрудничестве Российская Федерация отводит Конвенции ООН против коррупции. Данная Конвенция является первым глобальным инструментом в области борьбы с коррупцией, имеющим обязательную юридическую силу. Она принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 58/4 от 31 октября 2003 г. и вступила в силу 14 декабря 2005 г. Россия подписала ее в числе первых в декабре 2003 г. и ратифицировала 8 марта 2006 г. [6, с. 24].

Конвенцией установлены направления политики и практики предупреждения и противодействия коррупции:

- каждое государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности;
- каждое государство-участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции;
- каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней;
- государства-участники, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими

принципами своих правовых систем, взаимодействуют друг с другом и с соответствующими международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению мер, указанных в Конвенции. Это взаимодействие может включать участие в международных программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции[1, ст. 5].

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 декабря 2008 г. № 1799, Генеральная прокуратура Российской Федерации определена органом, ответственным за реализацию положений Конвенции ООН против коррупции по всем вопросам взаимной правовой помощи, за исключением гражданско-правовых вопросов[6, с. 24].

С учетом вышесказанного следует, что сотрудничество прокуратуры Российской Федерации с прокуратурами других государств и международными организациями является важным шагом по борьбе с преступлениями и правонарушениями коррупционной направленности. Полагаем, что, если каждое отдельно взятое государство в решении данной проблемы предпочло бы занятие лишь внутренней политикой, уровень распространения коррупции был бы раза в два, а то и в три выше.

Таким образом, в целях повышения эффективности противодействия коррупции, международное сотрудничество прокуратуры Российской Федерации с прокуратурами других государств и международными организациями является обязательным. Из этого вытекает, что данные

взаимоотношения нуждаются в постоянной поддержке, путем увеличения деловых контактов между всеми государствами, принятия нормативно-правовых актов, ведения коллективных переговоров, разработки новейших методов борьбы с коррупцией, обмена опытом, в том числе законодательным.

Ввиду того, что коррупция является одной из самых глобальных проблем международного сообщества, нельзя игнорировать тот факт, что только при тесном сотрудничестве и постоянном взаимодействии государств будет возможным снизить темп ее роста. Также при этом не стоит забывать и о внутренней политике:

- воспитание у граждан уважения к праву и негативного восприятия коррупции;
- активная антикоррупционная пропаганда в СМИ, кинематографе, рекламе, баннерах, плакатах и листовках;
- ужесточение санкций за совершение коррупционных правонарушений и преступлений;
- осуществление превентивных мер (работа с гражданами, в том числе с представителями молодежи; посещение сотрудниками прокуратуры школ, университетов в целях проведения лекций и бесед о негативных последствиях коррупции и др.);
- правовое просвещение граждан.

Полагаем, что только таким образом, действуя сообща и применяя в совокупности отдельные методы по противодействию коррупции, возможно добиться определенных положительных результатов.

Список литературы

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции : принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 26. — 26 июня.
2. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-I // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 8. — 20 февр.
3. Агутин, А. В. К вопросу о фактических и правовых основаниях международного сотрудничества по противодействию коррупции с использованием прокурорских полномочий в сфере уголовного судопроизводства / А. В. Агутин, Г. В. Синцов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. — 2017. — № 4.
4. Бабкин, Л. М. Международное взаимодействие и сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации по борьбе с деяниями коррупционной направленности / Л. М. Бабкин, А. Е. Родин // Человек: преступление и наказание. — 2015. — № 4.
5. Винникова, Р. В. Новые и традиционные формы и направления международного сотрудничества в борьбе с преступностью / Р. В. Винникова // Вестник Челябинского государственного университета. — 2018. — № 2.
6. Генеральная прокуратура РФ. Участие органов прокуратуры России в противодействии коррупции. — Москва, 2018.
7. Дубовицкая, Е. В. Международное сотрудничество прокуратуры Российской Федерации со странами Европы / Е. В. Дубовицкая // Современные проблемы развития образования и права :

сб. материалов Всерос. молодеж. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию ДВГУПС / под общ. ред. С. Е. Туркулец, Е. В. Листопадовой. — Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2017.

8. Поляков, М. М. Взаимодействие Генеральной прокуратуры Российской Федерации с международными организациями по вопросам борьбы с коррупцией / М. М. Поляков // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. — 2013. — № 3-2.

9. Харатьян, М. В. Прокуратура как субъект механизма противодействия коррупции в Российской Федерации / М. В. Харатьян // Наука. Общество. Государство. — 2014. — № 1.

10. Цормаева, З. Р. Совет Европы и феномен коррупции: способы и меры противодействия / З. Р. Цормаева // Бизнес в законе. — 2016. — № 5.

11. Яременко, Н. Е. Коррупция в органах государственной власти Российской Федерации как угроза современному обществу / Н. Е. Яременко, А. В. Майоров // Глобальные риски — локальные решения : сб. материалов ежегод. междунар. междисциплин. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 18 мая 2016 / под общей ред. А. Е. Рейфе. — Санкт-Петербург : БИЭПП : БИИЯМС: НИЦ АРТ, 2016.

Дата поступления: 18.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 20.04.2019

Сведения об авторах

Винникова Рушания Васильевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. *rushana_v@inbox.ru*

Яременко Наталья Евгеньевна — магистрант кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. *jaremenko.natasha2015@yandex.ru*

Библиографическое описание: Винникова, Р. В. Правовые основы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации по вопросам борьбы с коррупционными правонарушениями в рамках Совета Европы / Р. В. Винникова, Н. Е. Яременко // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 54–58.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 54–58.

Legal basis for the interaction of the prosecutor's office Russian Federation on wrestling issues with corruption offenses within the Council of Europe

R. V. Vinnikova

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. rushana_v@inbox.ru

N. E. Yaremenko

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. jaremenko.natasha2015@yandex.ru

The main issue of this article is the analysis of the legal basis for the interaction of the prosecution authorities of the Russian Federation on combating corruption offenses within the Council of Europe, as well as the development of copyright proposals to improve and strengthen cooperation between the prosecutor's offices of the Russian Federation and several foreign countries.

Keywords: *interaction, the prosecutor's office of the Russian Federation, corruption, offense, international cooperation.*

References

1. Konventsiya Organizatsii Ob»edinennykh Natsii protiv korruptsii [United Nations Convention against Corruption]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Meeting of the legislation of the Russian Federation], 2006, no. 26, 26 June. (In Russ.).

2. О прокуратуре Россииской Федератсии [On the prosecutor's office of the Russian Federation]. *Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov Rossiiskoi Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiiskoi Federatsii* [Vedomosti of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation], 1992, no. 8, 20 Febr. (In Russ.).
3. Agutin A.V., Sintsov G.V. K voprosu o fakticheskikh i pravovykh osnovaniyakh mezhdunarodnogo sotrudnichestva po protivodeistviyu korruptsii s ispol'zovaniem prokurorskiikh polnomochii v sfere ugolovnogo sudoproizvodstva [On the issue of factual and legal grounds for international cooperation in combating corruption using prosecutorial powers in the field of criminal justice]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region* [News of higher educational institutions. Volga region], 2017, no. 4. (In Russ.).
4. Babkin L.M., Rodin A.E. Mezhdunarodnoe vzaimodeistvie i sotrudnichestvo organov prokuratury Rossiiskoi Federatsii po bor'be s deyaniyami korruptsionnoi napravlenosti [International interaction and cooperation of the prosecution authorities of the Russian Federation to combat acts of corruption]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie* [Man: crime and punishment], 2015, no. 4. (In Russ.).
5. Vinnikova R.V. Novye i traditsionnye formy i napravleniya mezhdunarodnogo sotrudnichestva v bor'be s prestupnost'yu [New and traditional forms and directions of international cooperation in the fight against crime]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Chelyabinsk State University], 2018, no. 2. (In Russ.).
6. *General'naya prokuratura RF. Uchastie organov prokuratury Rossii v protivodeistvii korruptsii* [The Prosecutor General of the Russian Federation. The participation of the prosecution authorities of Russia in the fight against corruption]. Moscow, 2018. (In Russ.).
7. Dubovitskaya E.V. Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo prokuratury Rossiiskoi Federatsii so stranami Evropy [International cooperation of the prosecutor's office of the Russian Federation with European countries]. *Sovremennye problemy razvitiya obrazovaniya i prava* [Modern problems of the development of education and law]. Habarovsk, Far Eastern State Transport University Publ., 2017. (In Russ.).
8. Polyakov M.M. Vzaimodeistvie General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii s mezhdunarodnymi organizatsiyami po voprosam bor'by s korruptsiei [Interaction of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation with international organizations on the fight against corruption]. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki* [Bulletin of the Tula State University. Economic and legal sciences], 2013, no. 3-2. (In Russ.).
9. Kharatyan M.V. Prokuratura kak sub»ekt mekhanizma protivodeistviya korruptsii v Rossiiskoi Federatsii [The prosecutor's office as a subject of the mechanism for combating corruption in the Russian Federation]. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo* [Science. Society. State], 2014, no. 1. (In Russ.).
10. Tsormaeva Z.R. Sovet Evropy i fenomen korruptsii: sposoby i mery protivodeistviya [Council of Europe and the phenomenon of corruption: methods and measures of counteraction]. *Biznes v zakone* [Business in law], 2016, no. 5. (In Russ.).
11. Yaremenko N.E., Maiorov A.V. Korruptsiya v organakh gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii kak ugroza sovremennomu obshchestvu [Corruption in government bodies of the Russian Federation as a threat to modern society]. *Global'nye riski – lokal'nye resheniya* [Global risks - local solutions]. St. Petersburg, BIEPP Publ., BIIYaMS Publ., NITs ART Publ., 2016. (In Russ.).

Понятие, состояние и тенденции развития преступлений, совершенных должностными лицами

В. В. Денисович, Д. А. Царева

Челябинский государственный университет. Челябинск. Россия

В статье раскрывается понятие «преступление, совершенное должностными лицами». Приводится статистика зарегистрированных преступлений и описывается тенденция развития преступности в данной сфере.

Ключевые слова: *должностное преступление, должностное лицо, превышение должностных полномочий, коррупционное преступление.*

На доктринальном уровне категории «должностная преступность» уделяется внимание многими учеными-криминологами. Как самостоятельный вид преступности анализируемый вид обособился в 20-е гг. XX в. Однако, несмотря на обособленный и систематизированный характер должностных преступлений, одним из наиболее дискуссионных вопросов в криминологической науке остается содержание понятия «должностная преступность». Во многом это связано и с отсутствием в нормах современного уголовного закона самостоятельной обособленной главы, включающей преступления рассматриваемого вида.

Если обратиться к опыту зарубежных стран, то можно увидеть, что развитие и становление анализируемой категории происходило в рамках «преступности белых воротничков». Таковыми признавались должностные лица, имеющие в обществе высокий социальный статус, связанный с занимаемой им должностью¹. Спустя некоторое время данное понятие стало распространяться не только на высокостатусных должностных лиц, но и на представителей всех служебных уровней, рангов.

Должностная преступность, как правовая категория, раскрывается через систему отличительных признаков, в числе которых можно указать следующие: специальный субъект преступления, взаимосвязь между совершаемым должностным лицом преступлением и выполнением им своих служебных обязанностей, высокий уровень латентности должностной преступности и др.

С учетом изложенных выше признаков, формулируем следующее определение должностной преступности — система преступлений против государственных и муниципальных интересов, совершаемых должностными лицами в рамках выполнения своих профессиональных (служебных) обязанностей и непосредственно связанных с ними.

¹ Пестерева Ю. С. К вопросу о понятии «должностная преступность» // Вестник Омского юридического института. 2016. № 3 (16). С. 24.

Понятие должностная преступность является общим по отношению к понятию должностное преступление.

Понятие «должностное преступление» в научной среде рассматривается многими учеными. Универсального определения, раскрывающего все отличительные признаки данного понятия на сегодняшний день не сформировано.

Одни представители науки высказываются за необходимость законодательного закрепления понятия «должностное преступление» в действующих уголовно-правовых нормах².

По их мнению наиболее полной и проработанной выступает следующая законодательная дефиниция анализируемого понятия: должностное преступление — общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершаемое должностным лицом с использованием своего служебного положения вопреки интересам службы и причиняющее существенный вред деятельности государственного аппарата³.

Нами разделяется подход сторонников законодательного закрепления понятия «должностное преступление» в нормах действующего УК РФ. По нашему мнению, дополнение уголовного закона законодательной дефиницией вышеуказанного понятия внесет ясность и упорядоченность в раскрытие содержания категории «должностные преступления», ее отличительных признаков, устранив споры и дискуссии в научной среде по данному вопросу. Также признаем целесообразным на уровне УК РФ систематизировать и обобщить все должностные преступления в рамках самостоятельной главы Особенной части.

Вместе с тем некоторые ученые не считают необходимым дополнение УК РФ самостоятельной законодательной дефиницией, раскрывающей рассматриваемое понятие. По мнению представи-

² Илий С. К. Должностная преступность: криминологическая характеристика и предупреждение: монография. М. : Норма, 2011. С. 47.

³ Фаргиев И. А., Лонерт Н. Р. Эволюция понятия должностных преступлений // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 3. С. 74.

телей данного направления, ключевым понятием является «должностное лицо». Именно данное определение позволяет относить то или другие преступления к категории должностных. Соответственно, если в каком-либо составе преступления должностное лицо предусмотрено в качестве специального субъекта, данное деяние является должностным преступлением¹.

Должностное преступление отличается от других недолжностных преступлений, прежде всего, следующими основными признаками: должностные преступления совершаются только должностными лицами — специальным субъектом; противоречие данных преступлений государственным (муниципальным) интересам; совершение преступления посредством использования должностным лицом своего служебного положения; причинение интересам государства существенного вреда.

Одним из отличительных признаков должностных преступлений является то, что они совершаются должностными лицами.

Понятие должностного лица сформулировано законодателем в примечании 1 к ст. 285 гл. 30 УК РФ, содержащей квалификацию преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Как следует из содержания примечания к ст. 285 УК РФ должностным лицом является лицо осуществляющее постоянно, временно или по специальному полномочию организационно-распорядительные, властно-представительские, административно-хозяйственные функции в государственных и местных органах власти, государственных компаниях и др.²

С учетом изложенное выше законодательной дефиниции понятия «должностное лицо» выделим систему ее отличительных признаков:

- во-первых, УК РФ указывает на временный характер осуществления должностным лицом своих служебных обязанностей. Так, последние могут осуществляться постоянно, временно или по специальному полномочию. На наш взгляд, лицо является должностным даже при разовом выполнении им своих служебных обязанностей. Считаем, что определение должностного лица, сформулированное в нормах Конвенции ООН против коррупции является более точным и конкретизированным, нежели соответствующее определение, сформулированное в нормах УК РФ. В п. «а» ч. 2 Конвенции ООН против коррупции

¹ Птичкина Т. Д. О понятии и сущности должностного лица, как субъекта преступления // Всероссийский научно-аналитический журнал. 2018. № 9. С. 26.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Российская газета. 1996. 25 июня.

при определении понятия «публичное должностное лицо», указывается, что лицо должно занимать соответствующую должность «на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда»³;

- во-вторых, особым является характер функции, которые осуществляет должностное лицо. В законе сказано, что таковыми выступают: властно-представительные функции, организационно-распорядительные и административно-хозяйственные.

При этом, действующий УК РФ включает не только законодательную дефиницию понятия «должностное лицо», но также в примечании к ст. 318 УК РФ раскрывает определение «представитель власти». В качестве такового понимается «должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости». Исходя из данного определения, можно было выделить следующие особенности понятия «представитель власти»: оно помещено в главе, предусматривающей ответственность за преступления против порядка управления; содержит оговорку, что указанная дефиниция распространяется не только на ст. 318, но и на другие статьи УК РФ; представитель власти является должностным лицом; в качестве основного критерия определения понятия представителя власти указываются полномочия, выполняемые этим лицом⁴¹.

Рассмотрев понятия должностной преступности, должностных преступлений и должностного лица, как основные категории рассматриваемого вопроса, остановимся более детально на состоянии должностной преступности. Обратившись к статистическим данным за 2018 г. можно увидеть современное состояние должностной преступности.

В 2018 г. структура должностной преступности выглядела следующим образом:

- ст. 293 УК РФ (халатность) — 3,5 % от числа всех должностных преступлений;
- ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) — 17 %;
- ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий) — 23 %;
- ст. 290 УК РФ (получение взятки) — 29 %.

³ Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. // Действующее международное право. Москва : 2014. С. 21.

⁴ Сучкова Т. Е. К вопросу об использовании дефиниции «должностное лицо» в современном законодательстве Российской Федерации // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2017. № 2. С. 187.

— иные должностные преступления — 27,5 %¹² (Приложение В).

Как свидетельствуют статистические данные за 2018 г., наиболее распространенным видом должностной преступности являются коррупционные преступления.

Подробная статистика по коррупционным преступлениям в регионах размещается на сайте «Портал правовой статистики», его курирует Генпрокуратура РФ.

По данным портала, с января по октябрь 2018 г. в России зарегистрированы 5570 случаев получения взятки. Лидером в этой области стала Москва (249 преступлений). Второе место занимает Краснодарский край (216), третье — Забайкальский край (207). Далее по списку следуют Ростовская область, Татарстан, Башкирия, Волгоградская, Воронежская, Челябинская области и Алтайский край². Так, к примеру, Приговором Центрального районного суда г. Челябинска от 10 июля 2018 г. по делу № 1-34/2018 Л.А. Давыдова была признана виновной в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 290 УК РФ, п. «б» ч. 5 ст. 290 УК РФ. Как следует из материалов дела: Л. А. Давыдова занимала должность главной медицинской сестры ФГУ «Станция переливания крови Федерального Медико-биологического агенства». Л. А. Давыдова, с целью реализации преступного умысла, направленного на получение взятки в виде денег в значительном размере, в ходе телефонных разговоров с ФИОБ, являющийся бухгалтером организации, неоднократно высказывала ФИОБ требование о передаче ей денежных средств в качестве взятки за совершение незаконных действий в пользу организации при участии указанной организации в электронных аукционах на поставку товаров для нужд ФГБУЗ СПК ФМБА, при этом денежная сумма взятки должна была составлять 10 % от общей стоимости контракта, который будет заключен в будущем в результате совершения незаконных действий Л. А. Давыдовой³.

Отметим, что в Чукотском автономном округе за год не зафиксировали ни одного случая получения взятки. Единичные случаи взяточничества удалось выявить в Ненецком автономном округе, Мурманской области, Ингушетии, Якутии, Тамбовской области, Карачаево-Черкессии, Калмыкии, Республике Тыва, Карелии и Севастополе⁴.

¹ МВД РФ : офиц. сайт. URL: <https://mvd.ru/> (дата обращения: 21.04.2019).

² Портал правовой статистик. URL: <http://crimestat.ru>. (дата обращения: 20.04.2019).

³ Приговор Центрального районного суда г. Челябинска от 10 июля 2018 г. по делу № 1-34/2018. URL: <http://sudact.ru/>. (дата обращения: 20.04.2019).

⁴ Портал правовой статистики. URL: <http://crimestat.ru> (дата обращения: 20.04.2019).

Преступлений, связанных со злоупотреблением должностными полномочиями, зарегистрировано 2037. Больше всего их выявлено в Татарстане (205 случаев). Далее с большим отрывом следуют Вологодская область (100), Краснодарский край (98), Республика Крым (65), Москва (61), Челябинская область (54), Пермский край (49), Дагестан (42), Башкирия (38) и Ханты-Мансийский автономный округ (36). Так, к примеру, Приговором Металлургического районного суда г. Челябинска от 07 августа 2018 г. по делу № 1-449/2018 А. А. Патраков был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 285 и ч. 3 ст. 159 УК РФ. Как следует из материалов дела: А.А. Патраков являясь оперуполномоченным уголовного розыска ОП № 2 УМВД России по г. Челябинску, использовал свои служебные полномочия вопреки интересам службы из корыстной заинтересованности, что повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан и охраняемых законом интересов общества и государства, а так же совершил хищение чужого имущества путем обмана с использованием своего служебного положения, в крупном размере. Реализуя преступный умысел, А. А. Патраков, 24 апреля 2018 г. в 08 часов 17 минут часов, 25 апреля 2018 г. в 07 часов 44 минуты и 09 часов 05 минут, находясь в помещении ОП Металлургический УМВД России по г. Челябинску, в нарушение Приказа МВД России от 04 июля 2006 г. № 523дсп и ФЗ «О полиции», не имея правовых оснований, злоупотребляя своими должностными полномочиями, действуя вопреки интересам службы, используя личные шифр и пароль в личных целях, без разрешения непосредственного начальника запросил сведения в Интегрированном банке данных — Регион (ИБД-Р) в отношении ФИО113, чем осуществил незаконный сбор информации и личных сведений о последнем, в том числе сведения о привлечении последнего к административной ответственности. Далее А. А. Патраков, злоупотребляя своими должностными полномочиями, не имея оснований, предусмотренных ст. 7 ФЗ «Об ОРД», организовал проведение незаконных ОРМ, предусмотренных ст. 6 ФЗ «Об ОРД», а именно опрос и наблюдение⁵.

В числе основных тенденций совершения должностных преступлений на современном этапе можно выделить следующие:

— изменение структуры должностной преступности, представленной исходя из должностного положения лиц. За 2015—2018 гг. доля преступлений высшего и среднего уровней уменьшилась с 60 до 40 %,

⁵ Приговор Металлургического районного суда г. Челябинска от 07 августа 2018 г. по делу № 1-449/2017. URL: <http://sudact.ru/>. (дата обращения: 20.04.2019).

а низовая должностная преступность выросла с 40 до 60 %;

- сферами наиболее подверженными совершению должностных преступлений являются: сфера безопасности дорожного движения, здравоохранения, образования;
- увеличение доли должностных преступлений, совершенных лицами, входящими в организованные преступные группы, при активном формировании коррупционных сетей¹².

Итак, должностные преступления в УК 1996 г. содержатся в главе 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Должностное преступление — общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершаемое должностным лицом с использованием своего служебного положения вопреки интересам службы и причиняющее существенный вред деятельности государственного аппарата. Должностное преступление отличается от других недолжностных преступлений, прежде всего, следующими основными признаками: должностные преступления совершаются только должностными

¹ Сучкова Т. Е. К вопросу об использовании дефиниции «должностное лицо» в современном законодательстве Российской Федерации // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2017. № 2. С. 189.

Дата поступления: 18.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 20.04.2019

Сведения об авторах

Денисович Вероника Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Института права Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. *vera.denisovich.84@mail.ru*

Царева Дарья Александровна — Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия. *ugp@csu.ru*

Библиографическое описание: Денисович, В. В. Понятие, состояние и тенденции развития преступлений, совершенных должностными лицами / В. В. Денисович, Д. А. Царева // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 59—63.

лицами — специальным субъектом; противоречие данных преступлений государственным (муниципальным) интересам; совершение преступления посредством использования должностным лицом своего служебного положения; причинение интересам государства существенного вреда. Современное состояние должностной преступности свидетельствует о росте числа регистрируемых должностных преступлений. В числе основных наиболее часто совершаемых должностных преступлений: злоупотребление должностными полномочиями; превышение должностных полномочий; получение взятки; халатность; служебный подлог. Наиболее распространенным видом должностной преступности являются коррупционные преступления. Современные тенденции совершения должностных преступлений раскрываются в следующем: изменяется структура должностной преступности, представленной исходя из должностного положения лиц (за 2015—2018 гг. доля преступлений высшего и среднего уровней уменьшилась с 60 до 40 %, а низовая должностная преступность выросла с 40 до 60 %); сферами, наиболее подверженными совершению должностных преступлений, являются: сфера безопасности дорожного движения, здравоохранения, образования; наблюдается увеличение доли должностных преступлений, совершенных лицами, входящими в организованные преступные группы, при активном формировании коррупционных сетей.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 59–63.

The concept, condition and development trends of crimes, committed by officials

V.V. Denisovich

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. vera.denisovich.84@mail.ru

D.A. Tsareva

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. ugp@csu.ru

The article reveals the concept of «crime committed by officials.» The statistics of registered crimes are given and the development trend of crime in this area is described.

Keywords: *official crime, official, abuse of power, corruption crime.*

Нарушение прав участников уголовного судопроизводства при взыскании процессуальных издержек, или Как обеспечить соблюдение принципа единообразия судебной практики

Н. В. Драничникова

Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

Рассматривается проблема судебных ошибок при взыскании процессуальных издержек. Автор отмечает, что соответствующие судебные ошибки являются прежде всего нарушением принципа единообразного применения норм права, поскольку разное толкование судебными инстанциями не позволит вынести правосудный судебный акт. По результатам исследования выявлено несовершенство правового регулирования ст. 131, 132 УПК РФ, что приводит к нарушению прав участников уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: *уголовное судопроизводство, процессуальные издержки, судебная практика, судебные ошибки, взыскание процессуальных издержек.*

Принцип единообразия судебной практики выступает одним из важнейших принципов правосудия, устанавливающим основные требования к механизму его осуществления, важнейшие права и обязанности участников процесса, характер их взаимоотношений между собой, а также судом. Этот принцип является гарантией соблюдения прав и свобод человека и гражданина. В этой связи отдельного внимания заслуживает проблема судебных правоприменительных ошибок.

В практике уголовного судопроизводства достаточно часто встречаются нарушения закона, влекущие отмену или изменение судебных решений, которые не прописаны в законе, но существенность которых установлена в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Высшая судебная инстанция способна оказывать прямое воздействие на такое явление, как пробелы в уголовно-процессуальном праве. Постановления Пленума Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики рассматриваются правоприменителями, если не в качестве «обязательных», то в качестве «руководящих». Дискуссия об обязательном или необязательном характере правовых позиций Верховного Суда РФ продолжается в современной юридической науке. Традиционно считается, что именно правовые позиции Пленума Верховного Суда оказывают значительное влияние на обеспечение принципа единообразия судебной практики по уголовным делам, а также определяют порядок действий в тех или иных пробельных вопросах не только для судей, но и для иных правоприменителей. Это определяет актуальность настоящего исследования, посвященного анализу нарушений прав участников уголовного судопроизводства при взыскании процессуальных издержек.

Изучение судебной практики по уголовным делам показывает, что судами при вынесении итоговых судебных решений не в полной мере выполняются требования процессуального законодательства в части реализации ст. 132 УПК РФ, регулирующей порядок взыскания процессуальных издержек. Если возмещение процессуальных издержек не вызывает многочисленных затруднений, то при решении вопросов об их взыскании с осужденных суды довольно часто допускают ошибки, что свидетельствует об отсутствии единообразной судебной практики и, как следствие, появлении различных вопросов и проблем.

Однако не все судебные ошибки являются следствием «некачественного» исполнения судьей своих обязанностей. В частности, Президиум Верховного Суда отметил, что судья, оценивая доказательства по своему внутреннему убеждению не только осуществляет выбор специальных норм, подлежащих применению в конкретном деле, но и дает их толкование в пределах предоставленной ему свободы усмотрения¹. Проанализировав руководящее разъяснение Верховного Суда Российской Федерации², следует отметить, что судья не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности исключительно за сам

¹ Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 5 (2017) : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27.12.2017 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018. № 12.

² О судебной практике применения законодательства, регламентирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14.04.2016 № 13 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 6.

факт принятия незаконного или необоснованного судебного акта в результате судебной ошибки, которая является следствием неверной оценки по делу или же неправильного применения норм материального или процессуального права.

Из анализа части 1 статьи 131 Уголовно-процессуального кодекса РФ следует, что законодательная регламентация процессуальных издержек не позволяет внести ясность в вопрос об их видах. С одной стороны, затруднительно определить виды расходов, относящихся к процессуальным издержкам путем их перечисления в законе, с другой стороны, формулировка «иные расходы» позволяет отнести те или иные расходы к процессуальным издержкам, но при обязательном указании на них в тексте УПК РФ.

Конституционный Суд РФ в Определении от 16 декабря 2008 г. № 1036-О-П уточняет понятие «процессуальные издержки»¹, также Пленум Верховного Суда Российской Федерации дает разъяснения по данному понятию².

Уголовно-процессуальная деятельность — это нематериальное производство, результатом которого является услуга, имеющая свою стоимость, выраженную в цене, в основе формирования которой лежат издержки в денежной форме. По мнению С. В. Бажанова, государство должно покрывать расходы, связанные с оказанием услуги [1, с. 294]. Расходы участников уголовного судопроизводства будут процессуальными издержками в том случае, если органом, ведущим уголовный процесс, в установленном законом порядке фактически произведены выплаты в счет их возмещения из средств федерального бюджета, в остальных случаях — указанные расходы останутся убытками лиц, привлекаемых к участию в уголовном процессе.

При этом Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 19 декабря 2013 г. № 42 уточняет и дополняет понятие процессуальных издержек в уголовном судопроизводстве. Так, «процессуальные издержки в уголовном судопроизводстве представляют собой необходимые и оправданные расходы, связанные с производством по уголовному делу, в том числе выплаты и вознаграждение

гражданин физическим и юридическим лицам, вовлеченным в уголовное судопроизводство в качестве участников (потерпевшим, свидетелям, экспертам, переводчикам, понятым, адвокатам и др.) или иным образом привлекаемым к решению стоящих перед ним задач (например, лицам, которым передано на хранение имущество подозреваемого, обвиняемого, или лицам, осуществляющим хранение, пересылку, перевозку вещественных доказательств по уголовному делу».

Все процессуальные издержки возмещаются за счет средств федерального бюджета³ или за счет средств участников уголовного судопроизводства.

В соответствии со ст. 132 УПК РФ расходы, признанные процессуальными издержками, при наличии установленных в законе оснований взыскиваются с осужденного в размере, определяемом судом. Учитывая принудительный характер этой меры принуждения, Верховный Суд РФ пояснил, что «принятие решения о взыскании указанных выплат (процессуальных издержек) с осужденного возможно только в судебном заседании (п. 11)»⁴. Вынесение решения о взыскании процессуальных издержек с обвиняемого в таком же порядке, как выплата соответствующих сумм из средств федерального бюджета по определению суда, то есть без проведения судебного заседания и без участия заинтересованных лиц, означало бы существенное умаление конституционных прав на защиту собственности, на справедливое судебное разбирательство и на предоставление юридической помощи бесплатно в предусмотренных законом случаях. Данная правовая позиция распространяется на любой этап производства по уголовному делу, на котором принимается решение о взыскании с осужденного денежных средств в счет возмещения процессуальных издержек, в том числе на рассмотрение уголовного дела в Президиуме Верховного Суда РФ»⁵.

³ О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 1240 // Российская газета. 2012. 07 дек.

⁴ О практике применения судами законодательства о процессуальных издержках по уголовным делам...3 П. 11.

⁵ По жалобе гражданина Магденко Александра Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями статей 131 и 132 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12.11.2008 № 1074-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 2; Об отказе в принятии к рас-

¹ По жалобе гражданина Байкова Алексея Алексеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части четвертой статьи 56, частью первой статьи 81, пунктом 2 части второй статьи 82, статьями 119 и 131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2008 г. № 1036-О-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 2. П. 5.

² О практике применения судами законодательства о процессуальных издержках по уголовным делам : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 42 // Российская газета. 2013. 27 дек. П. 1.

Верховный Суд в постановлении Пленума № 42¹ разъясняет, что предусмотренные в ч. 2 ст. 131 УПК РФ выплаты могут производиться по постановлению судьи, вынесенному без проведения судебного заседания на основании письменного заявления заинтересованных лиц в приложении в случае необходимости соответствующих документов. Тем не менее, имеют место нарушения в применении данной нормы. Указанные нарушения процессуального порядка принятия решения о взыскании процессуальных издержек ограничивают права осужденного и влияют на вынесение законного и обоснованного судебного решения.

Например, производство по делу в части взыскания с осужденного процессуальных издержек с последующим перечислением в федеральный бюджет прекращено, так как решение вынесено с нарушением уголовно-процессуального закона, в частности, неразъяснение ст. 132 УПК РФ, непредоставление осужденному возможности довести до суда свою позицию.

Приговором суда с Волкова А. Р. в доход федерального бюджета взысканы процессуальные издержки, связанные с оплатой вознаграждения адвоката Копыловой Е. Н., оказывающей ему юридическую помощь в период предварительного следствия.

Между тем, положения ст. 132 УПК РФ Волкову не разъяснялись, его мнение по данному вопросу не выяснялось, имущественная состоятельность в порядке ч. 6 ст. 132 УПК РФ не исследовалась².

Аналогичная позиция встречается и в практике других судов.

Не предоставление в судебном заседании возможности осужденному высказаться по вопросу взыскания с него процессуальных издержек в случае осуждения, явилось основанием отмены приговора суда в этой части

Судом первой инстанции при разрешении вопроса о взыскании процессуальных издержек были нарушены требования уголовно-процессуального закона.

Согласно протоколу судебного заседания, после исследования по ходатайству государ-

смотрению жалобы гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьями 131, 132 и 407 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 № 1451-О.

¹ О практике применения судами законодательства о процессуальных издержках по уголовным делам... П. 11.

² Апелляционное определение Костромского областного суда от 28 марта 2017 г. по делу № 22-264; Постановление Президиума Омского областного суда от 06.04.2015 № 44-У-183/2015 (документ опубликован не был).

ственного обвинителя постановлений об оплате услуг защитников Б. в сумме 13 220 рублей и П. в сумме 4040 рублей за осуществление им защиты осужденных Ф. и А. соответственно, в ходе предварительного следствия из средств федерального бюджета, вынесенных по окончании предварительного следствия, в нарушение ст. 132 УПК РФ, суд не разъяснил осужденным о возможности взыскания данных сумм с них в порядке регресса, судом не выяснялось мнение участников процесса и самих осужденных о выплате вознаграждения *данным адвокатам*³.

Указанная судебная практика недопустима, так как противоречит противоречит позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации⁴.

Отсутствие единой судебной практики в вопросе обеспечения осужденных защитником и оплате его труда приводит к нарушению требований ч. 4 ст. 7 УПК РФ. В большинстве случаев суды по своей инициативе приглашают осужденному защитника, а затем выносят решение об оплате труда адвоката за счет средств федерального бюджета⁵, то есть безмотивно освобождают осужденных от процессуальных издержек в виде оплаты услуг адвоката⁶.

Выявлены факты удовлетворения заявлений адвокатов об оплате труда без приобщения такого заявления к материалам дела и без выяснения мнения сторон⁷, а также непринятия решения по процессуальным издержкам, связанным с взысканием сумм, выплачиваемых адвокату за оказание им юридической помощи⁸. Это не соответствует требованиям п. 3 ч. 1 ст. 309 УПК РФ и не отвечает интересам обеспечения ком-

³ Бюллетень судебной коллегии по уголовным делам за 2 квартал 2017 года. URL: http://oblsud.lpk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=2728.

⁴ Постановление президиума Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 17-П13 // Гарант. ру. URL: <http://www.garant.ru/article/522819/#ixzz39X7IhB6e>.

⁵ Бюллетень судебной коллегии Липецкого областного суда по уголовным делам за 2-й квартал 2013 года : утв. постановлением Президиума Липецкого областного суда 19.07.2013. URL: http://eletsorgsud.lpk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=25.

⁶ Справка Верховного суда Республики Татарстан по результатам обобщения судебной практики о причинах отмен и изменений приговоров и иных судебных постановлений в кассационном (надзорном) порядке за 2013 год. URL: http://vs.tat.sudrf.ru/modules.php?id=188&name=docum_sud.

⁷ Бюллетень судебной коллегии Липецкого областного суда по уголовным делам за 2-й квартал 2013 года...

⁸ Справка по итогам проверок деятельности мировых судей Пермского края по рассмотрению уголовных дел (20.05.2015) // Судебная коллегия по уголовным делам Пермского краевого суда. URL: http://oblsud.perm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=88.

пенсации расходов, понесенных федеральным бюджетом.

Проанализировав судебную практику, среди наиболее часто встречающихся при взыскании процессуальных издержек, можно выделить следующие:

- осужденный отказался от услуг защитника, но суд по своей инициативе назначил защитника и взыскал расходы по оплате вознаграждения за участие в судебном заседании;
- суд взыскал в порядке регресса с осужденного процессуальные издержки в федеральный бюджет. При этом вопрос в ходе судебного разбирательства не обсуждался, мнение сторон и постановление не оглашалось¹
- взыскание процессуальных издержек с осужденного за те дни, когда судебное разбирательство не состоялось (откладывалось или объявлялся перерыв) не по вине осужденного²;
- расходы по оплате услуг адвоката были взысканы с осужденного в доход государства в случае невозможности участия в судебном заседании по уважительным причинам самого осужденного³;
- неопределение размера процессуальных издержек за оказание юридической помощи, подлежащих взысканию с осужденного;
- вопрос о взыскании процессуальных издержек не был предметом разрешения в судебном заседании при постановлении приговора.

В судебной практике встречаются и технические ошибки, которые не влияют на законность и обоснованность принятого судом решения. Например, судебные издержки с осужденного ошибочно взысканы в доход муниципального бюджета, а не федерального⁴;

На основании изученных материалов судебной практики следует отметить, что процессуальные

издержки взыскиваются с обвиняемого крайне редко, как следствие, неэффективное исполнение уголовно-процессуального законодательства, направленного на принудительное возмещение издержек и компенсацию расходов налогоплательщиков по расследованию и разрешению уголовного дела.

Как полагает Т. В. Костылева, «причина сложившегося положения заключается в обременительном порядке сбора информации о фактических расходах данных лиц, что вынуждает их не обращаться в правоохранительные органы и суды за взысканием процессуальных издержек. Следует признать, что подобная практика является одним из условий, способствующих уклонению граждан от участия в уголовном судопроизводстве» [2. С. 38].

Таким образом, проанализировав судебную практику, представляется возможным сделать следующие выводы и предложения:

1. В современной правоприменительной практике утвердилась тенденция обоснования нижестоящими судами своих решений правовыми позициями Пленума Верховного Суда РФ. Однако данная ситуация выявила проблему, которую можно определить, как неверное толкование судами нижестоящей инстанции разъяснений Пленума Верховного Суда РФ.
 2. Несовершенство правового регулирования ст.ст. 131, 132 УПК РФ приводят к сложным ситуациям в практической деятельности, к нарушениям прав участников уголовного судопроизводства, что влечет неоправданные расходы со стороны государства, а в условиях необходимой экономии бюджетных расходов вопросы взыскания процессуальных издержек приобретают особую значимость
- Вопросы применения норм о процессуальных издержках ввиду отсутствия подробного нормативного закрепления компенсируются разъяснениями высших судебных инстанций. В связи с этим понимание экономико-правовой природы процессуальных издержек дает возможность разрешить проблемные вопросы, касающиеся исчисления, распределения, взыскания, в практической деятельности.
3. В связи с тем, что УПК РФ допускает отождествление возмещения и взыскания процессуальных издержек из-за дефекта юридической техники, то требуется закрепить единообразие в подходах к определению оснований возмещения и взыскания процессуальных издержек на законодательном уровне во избежание нарушений в судебной практике.

¹ Обзор апелляционной практики судебной коллегии по уголовным делам Ленинградского областного суда за второе полугодие 2015 г. URL: http://oblsud.lo.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=139.

² Судебная практика по уголовным делам // Бюллетень Сахалинского областного суда 4 квартал 2017 г. URL: http://oblsud.sah.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=237.

³ Справка о судебной практике применения законодательства о процессуальных издержках за 2014–2015 гг. URL: http://www.oblsud.ivanovo.ru/view.php?fn=content/suddoc/sudpraktika/u2015_7.

⁴ Определение от 8 августа 2013 года № 22-290/2013 // Обзор апелляционной и кассационной практики Верховного Суда Республики Калмыкия по уголовным делам за 2013 год. URL: http://vs.kalm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=277.

Список литературы

1. Бажанов, С. В. Стоимость уголовного процесса: дис. ... д-ра юрид. наук / С. В. Бажанов. — Нижний Новгород, 2002. — 585 с.
2. Костылева, Т. В. Назначение уголовного наказания судом с участием присяжных заседателей: общие начала и специальные нормы : дис. ... канд. юрид. наук / Т. В. Костылева. — Ставрополь, 2011. — С. 198.

Дата поступления: 20.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 22.04.2019

Драничникова Наталья Владимировна — старший преподаватель кафедры уголовного процесса и экспертной деятельности Института права Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. *dr131@gmail.com*

Библиографическое описание: Драничникова, Н. В. Нарушение прав участников уголовного судопроизводства при взыскании процессуальных издержек, или Как обеспечить соблюдение принципа единообразия судебной практики / Н. В. Драничникова // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 64–68.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 64–68.

**Violation of the rights of participants in criminal proceedings
for the recovery of procedural costs,
or How to ensure respect for the principle of uniformity
of judicial practice**

N.V. Dranichnickova

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. dr131@gmail.com

The problem of judicial errors in recovery of procedural costs is considered. The author notes that the relevant judicial errors are primarily a violation of the principle of uniform application of the law, as different interpretations by the courts will not allow to make a judicial act. The study revealed the imperfection of the legal regulation of Art. 131, 132 of the code of criminal procedure, which leads to a violation of the rights of participants in criminal proceedings.

Keywords: *criminal proceedings, procedural costs, the judicial practice, miscarriage of justice, xaction of procedural costs.*

References

1. Bazhanov S.V. *Stoimost' ugolovnogo processa* [The cost of the criminal process]. Thesis. Nizhnij. Novgorod, 2002. 585 p. (In Russ.).
2. Kostyleva T.V. *Naznachenie ugolovnogo nakazaniya sudom s uchastiem prisyazhnyh zasedatelej: obshchie nachala i special'nye normy* [The appointment of criminal punishment by the court with participation of jurors: General principles and special norms]. Thesis. Stavropol, 2011. 198 p. (In Russ.).

Понятие должностных преступлений и проблемы их предупреждения

С. Т. Фаткулин¹, В. А. Грищенко²

¹ Южно-Уральский государственный университет,
Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

² Южно-Уральский государственный университет. Челябинск, Россия

В статье рассматриваются актуальные проблемы, связанные с определением понятия и признаков должностных преступлений. Отсутствие законодательного определения понятий «служебные преступления» и «должностные преступления» порождает дискуссионность не только в вопросе понятийного аппарата среди ученых, но и в вопросе места в УК РФ рассматриваемых преступлений. Авторы с привлечением статистических данных и судебной практики выработали предложения по предупреждению должностных преступлений, особенно наиболее тяжких из них – коррупционных проявлений.

Ключевые слова: *злоупотребление полномочиями, должностное преступление, государственный служащий, коррупция, предупреждение преступлений.*

Оценка общественной опасности превышения и злоупотребления должностными лицами своим служебным положением или своими служебными полномочиями, а также установление адекватной правовой ответственности за них в РФ приобрели чрезвычайно актуальный характер. Причиной тому является прежде всего принятые в последние годы изменения и дополнения законодательства, направленные на предотвращение и противодействие коррупции.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, коррупция — это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами [1].

Из определения следует, что признаками коррупционного преступления являются: непосредственное нанесение ущерба авторитету как публичной службы, так и непубличной службы (службы в коммерческих и иных организациях). Коррупционные преступления совершают не только должностные лица, но и иные государственные, муниципальные служащие, служащие коммерческих или иных негосударственных структур. В качестве же подкупающих выступают любые физические и юридические лица; коррупционная преступность не сводится к сово-

купности лишь должностных преступлений; преобладает повышенная общественная опасность.

Сегодня государственные служащие являются не только субъектами современных изменений в обществе, но и объектами пристального внимания как со стороны государства, так и со стороны граждан. Они находятся на службе у государства и народа. А так называемый «дефицит доверия», вызванный раскрытием фактов злоупотребления служебным положением частью государственных служащих, обуславливает снижение уровня доверия граждан к власти, нуждается в пересмотре старых подходов, выработке новой системы ценностных ориентаций, согласовании элементов, составляющих ее содержание.

Злоупотребления должностными лицами своим служебным положением или совершения ими действий, выходящих за пределы их полномочий, посягают на установленный порядок функционирования этих должностных лиц, а также на нормальное функционирование юридических лиц, представителями которых они являются, на их авторитет. Они могут не только наносить материальный, но и нематериальный ущерб не только юридическим лицам, но и посягать на права и законные интересы других лиц. Общественная опасность злоупотребления должностными лицами своими полномочиями и их превышения может быть чрезвычайно высокой, а потому установление различных видов юридической ответственности за такие деяния является обязательным условием существования правового общества.

Целью установления юридической ответственности должностных лиц является побуждение должностных лиц придерживаться служебной дисциплины, предотвращение небрежного отношения к выполнению служебных обязанностей,

а также злоупотребления служебными полномочиями и их превышения. Юридическая ответственность за них является одним из наиболее действенных инструментов государственного управления, а также обеспечения реализации функций общественного контроля выполнения своих обязанностей должностными лицами, противодействия фактам ненадлежащего их выполнения и использования во вред обществу. Юридическая ответственность должностных лиц может быть дисциплинарной, гражданско-правовой, административной или уголовной. Ее вид зависит от проявления правонарушения и его последствий.

К коррупционным преступлениям относятся те, ответственность за которые предусматривается Уголовным кодексом РФ: 1. Преступления, относящиеся к перечню без каких-либо условий: статья 141.1; статьи 184; статья 204; п. «а» части 2 статьи 226.1; п. «б» части 2 статьи 229.1; статья 289; статья 290; статья 291; статья 291.1 Уголовного кодекса РФ. 2. Преступления, относящиеся к перечню при наличии определенных условий: преступления, относящиеся к перечню при наличии отметки о его коррупционной направленности: статья 174; статья 174.1; статья 175; часть 3 статьи 210 Уголовного кодекса РФ; преступления, относящиеся к перечню в соответствии с международными актами: статья 294; статья 295; статья 296; статья 302; статья 307; статья 309 Уголовного кодекса РФ; преступления, относящиеся к перечню при наличии корыстных мотивов: пп. «а» и «б» части 2 статьи 141; часть 2 статьи 142; статья 170; статья 201; статья 202; статья 285; статья 285.1; статья 285.2; статья 285.3; статья 286 за исключением п.п. «а», «б» части 3; статья 292; статья 305 Уголовного кодекса РФ; преступления, относящиеся к перечню при наличии сведений о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации: п. «в» части 3 статьи 226; часть 3 статьи 226.1; п. «б» части 4 статьи 228.1; часть 2 статьи 228.2; п. «б» части 2 статьи 228.4; п. «в» части 2 статьи 229 УК РФ; п. «б» части 2 статьи 229.1 Уголовного кодекса РФ; преступления, относящиеся к перечню при наличии сведений о совершении преступления долж-

ностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения: части 3, 4 статьи 159; части 3, 4 статьи 159.1; части 3, 4 статьи 159.2; части 3, 4 статьи 159.3; части 3, 4 статьи 159.5; части 3, 4 статьи 159.6; части 3, 4 статьи 160 Уголовного кодекса РФ.

Согласно статьям главы 30 Уголовного кодекса РФ, должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Под лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

Под лицами, занимающими государственные должности субъектов РФ, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов), лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени и в интересах юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечании к статье 201 Уголовного кодекса РФ; связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей; обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц); совершения преступления с только прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного

самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

При квалификации должностных преступлений судебные органы сталкиваются с проблемой четкого разграничения видов должностных преступлений. Разные виды должностных преступлений объединены по близким признакам в главу 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления».

Большинство ученых придерживаются позиции советского и российского юриста П. С. Яни, который под «служебными преступлениями» понимает преступления, нормы об ответственности которых помещены в главу 23 УК РФ «Преступления против интересов службы в коммерческих или иных организациях» [2]. А. Г. Безверхов полагает, что «в строго юридическом смысле служебные преступления — это преступления, совершаемые любыми служащими, и они представляют собой весьма широкий круг социально нетерпимых деяний против интересов службы» [3]. Ю. М. Буравлев и А. Я. Аснис считают, что служебное преступление — это разновидность должностного преступления, и в его определении указываются практически те же признаки [4].

Отсутствие законодательно закрепленного понятия «служебные преступления», «должностные преступления» порождает дискуссионность не только в вопросе понятийного аппарата среди ученых, но и расположения в УК РФ рассматриваемых преступлений.

Установление юридического факта, свидетельствующего о том, что совершенное деяние соответствует признакам одного из видов должностных преступлений, его закрепление в Уголовном кодексе РФ имеет важное уголовно-правовое значение. Оно находит выражение при квалификации преступного деяния. Квалификация дает возможность: разграничить смежные преступления, такие как злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, служебный подлог; назначить виновному справедливое наказание; назначить лицу, совершившему должностное преступление, уголовно-правовые меры (вид исправительного учреждения, сроки давности, размер штрафа).

Изучение вопросов квалификации преступлений, связанных со злоупотреблением должностными полномочиями, их превышение, приобретают свойства преступлений в случае причинения должностными лицом существенного вреда за-

конным интересам граждан, общества или государства, также создает предпосылки выявления недостатков в конструкциях составов должностных преступлений.

Большое значение для решения вопросов квалификации играет верное представление о реальном механизме причинения вреда, связанного со злоупотреблением должностными полномочиями.

Согласно п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» «под использованием должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы (статья 285 УК РФ) судам следует понимать совершение таких деяний, которые хотя и были непосредственно связаны с осуществлением должностным лицом своих прав и обязанностей, однако не вызывались служебной необходимостью и объективно противоречили как общим задачам и требованиям, предъявляемым к государственному аппарату и аппарату органов местного самоуправления, так и тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями.

По данным портала правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ за февраль 2019 г. всего зарегистрировано преступлений по ст. 285 УК РФ — 448, из которых направлены в суд 215, не раскрыто 25 преступлений [5].

Так, 1 апреля 2019 г. судебный пристав — исполнитель Гуковского городского отдела судебных приставов Управления ФССП России по Ростовской области была уволена с государственной гражданской службы по п. 13, ч. 1, ст. 33, п. 2, ч. 1, ст. 16 ФЗ № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. с расторжением служебного контракта в связи с осуждением к наказанию государственного служащего, с исключением возможности исполнения должностных обязанностей по приговору суда, вступившему в законную силу. Гуковским городским судом Ростовской области рассмотрено уголовное дело в отношении судебного пристава. По приговору суда она признана виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1, ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) и назначено наказание в виде штрафа в сумме 80 000 рублей. Приговор был обжалован осужденной в Ростовском областном суде, однако судом он оставлен без изменения, а апелляционная жалоба — без удовлетворения [6].

Особое внимание уделяется в структуре преступности среди сотрудников органов внутренних дел, где злоупотребление должностными

полномочиями и превышение должностных полномочий занимают ведущее место. Официальная статистика, фиксирует лишь незначительную часть преступлений, совершаемых должностными лицами и потому не отражает фактической распространенности данного явления. Так, по данным МВД России с января по сентябрь 2017 г. выявлено 18 969 преступлений коррупционной направленности, из которых 5596 совершены в крупном и особо крупном размерах, что на 13,6 % больше, чем на 2016 г. Согласно этой же статистике с января по сентябрь 2017 г. было выявлено 5298 преступлений, связанных со взяточничеством из которых 2730 — получение взятки, 1900 — дача взятки и 668 — посредничество во взяточничестве. С общим числом преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления растет и количество преступлений, предусмотренных статьей 285 УК РФ — злоупотребление должностными полномочиями. Даже те лица, которые сообщали о злоупотреблениях должностными полномочиями и превышениях должностных полномочий со стороны сотрудников МВД в правоохранительные органы, в дальнейшем отказывались от дачи показаний, мотивируя свое поведение разными факторами. Кроме того, многие сотрудники, обладая знанием уголовного и уголовно-процессуального законов, тонкостями оперативно-розыскной работы, могут искусно скрывать следы совершенного преступления, которое в итоге остается невыявленным. Одним из главных факторов латентности злоупотреблений должностными полномочиями и превышений должностных полномочий является слабый контроль со стороны руководителей системы органов внутренних дел за деяниями своих сотрудников. Руководители органов внутренних дел часто не замечают деяний своих подчиненных. Это связано с тем, что немало злоупотреблений должностными полномочиями и превышений должностных полномочий работниками органов внутренних дел совершается по устному указанию начальников ведомственных подразделений. Выполняя такие указания, работники правоохранительных органов понимают, что оценка законности их действий также входит в круг полномочий указанных лиц и, следовательно, они могут рассчитывать на безнаказанность за совершаемые преступления.

К примеру, в конце 2018 г. сотрудниками ГУСБ МВД России выявлен факт злоупотребления должностными полномочиями со стороны начальника отдела кадров и государственной службы Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России, который осуществлял заправку личного ав-

томобиля по топливной карте, закрепленной за служебным транспортным средством. Следственными органами возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 160 и ч. 1 ст. 285 УК РФ. Судом избрана мера пресечения в виде домашнего ареста. По данному факту назначена служебная проверка. Если вина сотрудника подтвердится, он будет уволен из органов внутренних дел по дискредитирующим основаниям и понесет наказание в соответствии с законодательством [7].

Основным отличительным признаком коррупционных преступлений является то, что они совершаются из корыстных побуждений вопреки интересам службы, с использованием при этом полномочий, которыми должностное лицо или служащий наделены в связи с занимаемой должностью.

Обязательным признаком объективной стороны большинства коррупционных преступлений являются активные действия. За исключением статей 285 и 286 Уголовного кодекса РФ, которые могут быть совершены, как путем совершения действия, так и путем бездействия [8].

Субъектами преступлений коррупционной направленности в большинстве случаев являются должностные лица, за исключением дачи взятки (статья 291 Уголовного кодекса РФ) и посредничества во взяточничестве (статья 291¹ Уголовного кодекса РФ), где предусмотрен общий субъект преступления.

С субъективной стороны все коррупционные преступления характеризуются виной, которая выражается в форме умысла. Причем для формальных составов характерен лишь прямой умысел (статьи 285¹, 289—292 Уголовного кодекса РФ), в материальных составах умысел может быть как прямым, так и косвенным (статьи 285, 286 Уголовного кодекса РФ).

В некоторых составах преступлений в качестве обязательных признаков закон предусматривает определенные мотивы и цели. Обязательным признаком злоупотребления должностными полномочиями (статья 285 Уголовного кодекса РФ) и служебного подлога (статья 292 Уголовного кодекса РФ) является мотив корыстной или иной личной заинтересованности [9].

В п. 16 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» [10], указывается: корыстная заинтересованность — это стремление должностного лица путем совершения неправомерных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное полу-

чение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т. п.); иная личная заинтересованность — это стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т. п.

Так, средний размер взятки в России в 2018 г. составил около 610 тысяч рублей. Согласно официальному представителю Генпрокуратуры РФ Александра Куренного общая сумма взяток, которая проходит по всем выявленным уголовным делам по статье 290 УК РФ (получение взятки) составила 1,8 млрд рублей. Зафиксирован 3171 случай получения взятки (ст. 290 УК), что на 9,4 % больше, чем за аналогичный период прошлого года (2899 случаев). Чаще всего были задержаны за получение взятки в Москве и Ростовской области (182 и 170 случаев соответственно), в первую пятерку также вошли Московская область (126 случаев), Челябинская область (100) и Краснодарский край (93). Всего, по данным Генпрокуратуры, за 2018 г. было совершено 27 143 преступления коррупционной направленности, что на 1,9 % больше, чем за январь — октябрь 2017 г. Удельный вес коррупционных преступлений в общей массе преступности составляет 1,6 %. По данным Следственного комитета России, чаще всего под подозрения в коррупционных преступлениях в этом году попадали сотрудники МВД. Из 6885 человек, которые были в 2018 г. привлечены к уголовной ответственности по делам о коррупции, 790 являлись сотрудниками органов внутренних дел. Также признаны виновными в получении взятки 502 должностных лица органов местного самоуправления, 495 военнослужащих и 483 должностных лица госучреждений и предприятий. Кроме того, фигурантами дел о коррупции стали 334 работника Минюста (включая сотрудников ФСИН и приставов), 261 представитель сферы образования и науки, 178 работников здравоохранения и 69 должностных лиц органов государственного и муниципального контроля. Также под уголовные дела попадали таможенники, работники Минприроды, МЧС, Минкомсвязи, Минтранса, Минтруда, Росгвардии, Минсельхоза и ФНС. Среди дел коррупционной направленности, которые в 2018 г. поступили в суд, преобладают дела о мелком взяточничестве (22,3 %), мошенничестве (19,8 %), даче взятки (18 %), получении взятки (15,1 %), присвоении или растрате (8,3%), злоупотреблении должностными полномочиями

(3,7 %) и превышении должностных полномочий (3,3 %) [11].

В 2019 г. также возбуждаются уголовные дела по данным статьям. Так, бизнесмена Евгения Бородин, обвиняемого в даче взятки мэру Чебаркуля (Челябинская область) Сергею Ковригину, могут отправить под арест. В пресс-службе следственного управления СКР по Челябинской области подтвердили, что, помимо ч. 3 ст. 291 УК РФ (дача взятки), Евгений Бородин стал подозреваемым по второму делу — по ч. 4 ст. 160 УК РФ (присвоение денежных средств). Евгений Бородин был задержан силовиками 1 апреля 2019 г. Он является директором и соучредителем ООО «Чебаркульское предприятие водоснабжения» (ЧПВ) и ООО «Чебаркульское предприятие канализации» (ЧПК). По версии следствия, Бородин дал взятку мэру Сергею Ковригину за незаконный вывод коммунальных сетей в эти фирмы. На главу города завели дело по ч. 4 ст. 290 УК РФ (получение взятки). Он отправлен под домашний арест. А Бородин публично выступил в его защиту, фактически опровергнув показания, которые дал следствию. После этого его задержали. Оперативное сопровождение дела ведет ГУ МВД РФ по Челябинской области. Расследуются еще два дела: возбужденное по требованию прокурора области Виталия Лопина по ч. 1 ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий) о выводе коммунальных сетей в ЧПК и ЧПВ и по ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество в особо крупном размере) о хищении денег при покупке детсада [12].

Немалый вопрос о квалификации действий взяткодателя в случае перевода им денег в размере не более 10 тысяч рублей за незаконное бездействие должностного лица остается спорным. Типичными примерами таких преступлений являются факты передачи сотрудникам ГИБДД или миграционных подразделений взятки за освобождение от административной ответственности. Ранее, до внесения поправок в уголовное законодательство, такие действия были квалифицированы в соответствии с частью 3 статьи 30 части 3 статьи 291 Уголовного кодекса в качестве попытки подкупить за совершение заведомо незаконных действий (бездействия), которые относятся к категории серьезных преступлений и, следовательно, заслуживает более сурового уголовного наказания. В настоящее время судебная практика формируется путем квалификации этого вида преступлений по части 3 статьи 30, статья 291.2 Уголовного кодекса как попытка мелкого взяточничества. Такие примеры вызвали многочисленные вопросы правоохранительных органов. В попытке устранить недопонимание Верховный Суд отметил «специальность» положений статей 204.2 и 291.2 Уголовного кодекса

в отношении положений статей 204, 290 и 291 Уголовного кодекса и указал, что они не предусматривают таких условий их применения, как отсутствие квалифицирующих признаков преступлений, предусмотренных в частях 2–4, 6–8 статьи 204, части 2–6 статьи 290 или частей 2–5 статьи 291 Уголовного кодекса. На основании этого коммерческого взяточничества в размере, не превышающем 10 тысяч рублей, получение взятки, дача взятки в размере, не более 10 тысяч рублей влекут ответственность по части 1 статьи 204.2 или части 1 статьи 291.2 Уголовного кодекса независимо от времени совершения (до 15 июля 2016 г. или после этой даты); действий (законное или незаконное); состава участников (индивидуально или группой лиц) и другие отягчающие обстоятельства коммерческого взяточничества и подкупа.

Кроме того, Верховный Суд заявил, что после 15 июля 2016 г. совершившее небольшой коммерческий подкуп или мелкое взяточничество, лицо, осужденное по соответствующим статьям, влечет ответственность по части второй статьи 204.2 или части 2 статьи 291.2 уголовного кодекса Российской Федерации. Примером может служить приговор в отношении гр. Ю., обвиняемого в совершении преступления в марте 2017 г., предусмотренного частью 3 статьи 30, частью 1 статьи 291.2 УК РФ. Гр. Ю., управляя транспортным средством, явно нарушая требования Правил дорожного движения, был остановлен находящимися при исполнении служебных обязанностей старшими инспекторами ДПС, которыми в свою очередь были выявлены административные правонарушения со стороны гр. Ю., предусмотренные статьями 12.6, 12.20, 12.36.1 КоАП. С целью избегания административной ответственности, осознавая, что инспектор ДПС является должностным лицом и исполняет служебные обязанности, путем дачи взятки решил побудить последнего отказаться от выполнения возложенных на него обязанностей и совершить заведомо незаконное бездействие. Гр. Ю., находясь на переднем пассажирском сиденье патрульного автомобиля, осознавая, что им допущены административные правонарушения, за которые он может быть привлечен к административной ответственности, имея умысел на мелкое взяточничество, действуя умышленно, будучи предупрежденным об уголовной ответственности своих действий, с целью дачи взятки должностному лицу – старшему инспектору ДПС, находящемуся при исполнении своих должностных обязанностей, за совершение им заведомо незаконных действий (бездействия), то есть за несоставление материала об административном правонарушении с целью избегания установленной законом ответственности, действуя умышленно, положил

на пластиковую панель между водительским и передним пассажирским сиденьем денежные средства в размере 1 тыс. рублей, предложив инспектору службы ДПС принять их в качестве взятки за совершение заведомо незаконного бездействия, однако действия гр. Ю. не были доведены до конца по независящим от него обстоятельствам, так как инспектор данную взятку не принял [13].

Т. Я. Хабриева отмечает, что «коррупция давно уже не сводится к тривиальным видам взяточничества и злоупотреблений. Она охватывает такие виды правонарушений, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, nepотизм, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях, вымогательство, злоупотребление властью или должностным положением, совершаемое для удовлетворения корыстных интересов...»

Протекционизм, как противоправное действие должностного лица, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности, составляет большой блок преступлений, к сожалению, оставшийся за чертой законодательного регулирования РФ. Однако, как показывает практика, большая часть коррупционных преступлений совершается под покровительством вышестоящего должностного лица.

Сложности в понимании должностных преступлений возникают также и из-за отсутствия системного подхода. Считаем, что на должностное лицо воздействуют социальные факторы, влияющие на преступное поведение, которые в дальнейшем используются при оценке характера и степени совершенного деяния личности в процессе применения ответственности.

Некоторыми социальными факторами, которые наблюдаются в большом количестве преступлений, связанных со злоупотреблением должностными полномочиями, используемые судами при квалификации данного вида преступлений, являются: уклонение от низких статистических показателей в работе; создание видимости благоприятной оперативной обстановки; улучшение основных показателей работы.

Деятельность государственных служащих должна строиться на принципах честности, беспристрастности, объективности, неподкупности и политической нейтральности. Как отмечает А. Б. Зеленцов, в каждой стране концепция системы контроля в сфере деятельности публичной администрации, особенности использования тех или иных его видов, цели, субъекты и способы осуществления в значительной мере зависят от государственного и общественного строя, соответствующей ему правовой системы, юридиче-

ских традиций, уровня развития демократии, защиты прав человека и т. д. Общим является то, что содержание контроля составляет деятельность органов государства, граждан и их организаций, которая направлена, во-первых, на наблюдение, выявление, анализ информации о происходящих управленческих процессах, во-вторых, на установление несоответствий, нарушений, отклонений от социальных, прежде всего правовых норм, целей и ценностей, в-третьих, на выдвижение требований и предложений об устранении недостатков или коррекции самих норм и целей.

Следовательно, представляется необходимым полное реформирование системы контроля, а именно создание автоматизированной системы сводных отчетов о доходах и имуществе лица, замещающего государственную должность, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Реализация этого направления позволит выявить не только факты взяточничества, но и определить факты злоупотребления должностными полномочиями и выявить лиц.

В российской практике множество таких примеров, когда супруги регулярно получают солидные государственные контракты, лицензии на разработку новых месторождений и т. д.

Особая модель контроля должна строиться на отчетности по следующим позициям: — предоставление сведений гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими при поступлении на работу; — предоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральные государственные должности служащих и членов их семей; — межведомственное взаимодействие в рамках электронного правительства органов власти и налоговых органов по контролю имущества, приобретенного в период работы государственного служащего.

В рамках контроля предполагается сравнительный анализ того, какое имущество было у гражданина, претендующего на замещение должностей федеральной государственной службы, и имуществом, которое в последующем было приобретено государственным служащим за время работы им самим, его супругом и детьми. Необходимо предусмотреть отчетность в форме сравнения доходов семьи до поступления на государственную службу и в период работы на государственной должности. В случае отсутствия обоснования об источниках дохода необходимо дать разъяснения. Все это в целях исключения конфликта интересов на государственной службе данная модель контроля может стать важным

направлением улучшения работы госаппарата. Задачи модели — исключить использование служебных полномочий в целях личного обогащения или получения материальных или нематериальных преимуществ; полноценный межведомственный системный контроль за доходами и расходами государственных служащих и близких родственников в рамках единой автоматизированной системы.

Использование понятия «близких родственников» не случайно. Российское законодательство не регулирует порядок проверки доходов гражданских супругов и их доли участия в коммерческих организациях и владения ценными бумагами. Однако, по статистике, в России 40% пар проживают в гражданском браке, ведут совместное хозяйство и не регистрируют брак из соображений карьеризма и возможности прямого осуществления предпринимательской деятельности. Прежнее трудовое законодательство запрещало совместную службу на одном и том же государственном или муниципальном предприятии, в учреждении, организации лиц, состоящих между собой в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры и дети супругов), если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

В отечественной литературе уже были попытки регламентировать данное положение. Одним из последних был Проект Федерального закона № 700152-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 16.01.2015), который так и остался проектом. Суть изменения — дополнить закон статьей 13.6 следующего содержания: «Статья 13.6. О запрете совместной работы близких родственников в одной и той же государственной, муниципальной организации или его обособленном подразделении».

Иными словами, должна быть создана информационно-правовая база отчетности, которая должна создать универсальный механизм контроля корреляционных связей по выявлению, предупреждению коррупции и установить определенную последовательность применения технологий отчетности государственных служащих и их близких родственников.

Таким образом, коррупционная преступность — это целостная, относительно массовая совокупность преступлений (и лиц, их совершивших), посягающих на авторитет государственной службы или службы в органах местного самоуправления, выражающихся в незаконном получении (и предоставлении) материальных или иных благ и преимуществ лицами, уполномоченными

на выполнение государственных, муниципальных функций или служебных функций в коммерческих и иных негосударственных структурах.

Законодателем превышение должностных полномочий напрямую не включено в термин коррупция трактуемый в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, и лишь косвенно затронуто в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 г. и Указаниях Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ, а норма статьи 286 Уголовного кодекса РФ не предусматривает наличие корыстной и иной личной заинтересованности, все же учитывая общественную опасность совершенного деяния, последствия от совершенного деяния, субъект преступления, и опираясь на судебную практику, при наличии в действиях должностного лица корыстной и иной личной заинтересованности, превышение должностных полномочий можно отнести к коррупционным преступлениям.

Коррупция в России остается одной из глобальных проблем. Противодействие коррупции — это задача не только правоохранительных органов, а первоочередная задача всего российского общества. К сожалению, объективной реальностью сегодняшнего дня является тот факт, что правоохранительные органы больше заняты борьбой с мелкими правонарушениями, а не с должностными преступлениями (об этом говорит анализ статистики о правонарушениях). Сегодня также актуальна борьба с коррупцией в самих правоохранительных органах. Можно сказать, что для отдельных служащих взяточничество стало обычным спутником их служебной деятельности, что требует повышения внимания к морально-нравственным составляющим кадрового потенциала государственной и муниципальной службы.

При построении системы предупреждения должностной преступности следует исходить из тезиса о том, что она — часть коррупционной преступности, в следствии чего не является только национальной проблемой, а приобретает международный характер. Глобальность угрозы коррупционной преступности осознана мировым сообществом, которое предпринимает меры, направленные на противодействие коррупции.

Предупреждение преступности — это целенаправленное воздействие государства, общества, физических и юридических лиц на процессы детерминации и причинности преступности в целях недопущения вовлечения в преступность новых лиц, совершения новых криминальных деяний, расширения криминализации общественных отношений. Научной основой противодействия должностной преступности в целом и злоупотреблению должностными полномочиями, а также превыше-

нию должностных полномочий в частности являются общие принципы, выработанные криминологией с учетом сложного генезиса преступности, включающего в себя многообразие, этапность ее проявления, значимость допоступного поведения, причины и условия преступности.

Система борьбы с превышением должностных полномочий включает: обязательную систематическую отчетность; гласность; мониторинг; контроль возможных точек проявления должностного преступления; жесткое определение прав и обязанностей, правил поведения должностных лиц; санкции, прежде всего в виде запрета работать в государственных учреждениях, штрафов и временного отстранения от исполнения служебных обязанностей, лишения всех социальных льгот.

С другой стороны, создана система поощрения, смысл которой состоит в том, чтобы должностному лицу было выгодно и комфортно работать честно и добиваться эффективных результатов.

Конкретные меры противодействия превышению должностных полномочий должны связываться с институциональными, политическими и общественными факторами, составляющими. В их числе институализация независимой и эффективной судебной системы; прозрачность финансирования партий и процедуры голосования на выборах; обязанность государственных служащих декларировать имущество; участие гражданского общества при гарантированной свободе информации и деятельности СМИ.

Необходимо учитывать, что должностная преступность является сложным социальным явлением, деформирующим государственную и правовую системы, которая рассматривается как проявление противоправного корыстного или иного интереса, порождающего запрещенные уголовным законом действия (бездействие) для достижения цели в виде личной выгоды. В связи с этим комплекс общесоциальных мер по профилактике превышения должностных полномочий включает в себя несколько групп мер различной направленности.

К ним можно отнести меры по совершенствованию государственного управления. В этой связи особую актуальность приобретает вопрос об объеме функций государства в экономической и социальной сферах, о пределах активности государственного администрирования. Для профилактики должностных преступлений положительной является тенденция к перераспределению полномочий должностных лиц, поскольку это позволит сократить количество всевозможных согласований, сроки принятия решений.

Во-вторых, это социальные меры профилактики, охватывающие действие институтов обще-

ства. Основной целью данного комплекса мер является формирование в обществе нетерпимости к проявлению превышения власти и должностных полномочий, а также развитие институтов общественного контроля за соблюдением законодательства о противодействии должностной преступности. Нетерпимость к проявлению данного вида преступления может формироваться в общественном сознании в результате открытых действий общественных объединений, СМИ по выявлению и оценке противоправных действий должностных лиц.

Так, в Тюменской области полицейские и общественники встретились со студентами Ишимского педагогического института в рамках акции «Нет коррупции!». Заместитель начальника отдела участковых уполномоченных и по делам несовершеннолетних майор полиции Александр Гусев и член Общественного Совета Артем Елисеев рассказали студентам о том, что гражданин, давший взятку или совершивший коммерческий подкуп, освобождается от уголовной ответственности, если установлен факт вымогательства. Если человек добровольно сообщил о преступлении в правоохранительные органы, с него также может быть снята уголовная ответственность. Правоохранительные органы и общественные организации региона ориентированы на масштабную работу по предотвращению коррупции. В своей деятельности полицейские рассчитывают не только на свои силы, но и на помощь населения. Именно граждане нередко сталкиваются с проявлениями коррупции при разрешении обычных социально-бытовых проблем. Пассивность при выявлении таких фактов, умалчивание их порождают их неоднократность. Подобные профилактические мероприятия стражами ишимского отдела полиции будут продолжены и в дальнейшем [14].

Также в день борьбы с коррупцией полицейские раздали участникам дорожного движения цветные календари и памятки, в которых указаны телефоны, по которым необходимо обращаться в случае требования незаконного денежного вознаграждения. Также гражданам разъяснились основы антикоррупционного законодательства. Полковник полиции подчеркнул, что борьба с коррупцией — это не только функция правоохранительных органов, но и дело каждого гражданина, желающего жить в правовом государстве [15].

В-третьих, это меры борьбы с должностными преступлениями, т. е. комплекс мер профилактики коррупционных преступлений как совокупность законодательных решений, направленных на: 1) определение правового статуса участников управленческих, экономических и трудовых отношений; 2) принятие законодательных актов о противодействии должностным преступлениям.

Реализация каждого из перечисленных выше направлений противодействия преступлениям сопряженных с превышением должностных полномочий способна принести позитивный результат в предупреждении превышения должностных полномочий. Эффект предупреждения превышения должностных полномочий мерами экономического, социального, правового, культурно-воспитательного характера достигается главным образом в результате реализации общесоциальных мер.

В системе предупреждения злоупотребления должностными полномочиями, как и в системе предупреждения преступности, можно выделить три вида: общее, специальное (общесоциальные) и индивидуальное предупреждение. Разграничением выделения служит масштаб предупредительной деятельности. Общее предупреждение злоупотребления должностными полномочиями — это система мер по устранению процессов детерминации и причинности преступности, воздействующих на всех должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях. К общим видам предупреждения данного преступления относятся: развитие и совершенствование экономических отношений, что неразрывно связано с повышением жизненного уровня и материального благосостояния должностных лиц; совершенствование законодательства Российской Федерации, в том числе принятие закона о борьбе с коррупцией; повышение уровня культуры должностных лиц, улучшения их образования, а, следовательно, воспитанности, установления нравственных взглядов; создание органов социального контроля за должностными лицами и принимаемыми ими решениями; установление корпоративного контроля за должностными лицами. Меры общего предупреждения преступности, как и отдельного преступления — злоупотребления должностными полномочиями, разрабатываются не криминологами, а иными специалистами — экономистами, социологами, политологами, социальными психологами и др.

Специальное предупреждение злоупотребления должностными полномочиями — это целенаправленный процесс использования криминологических знаний и навыков для регулирования поведения должностных лиц в целях соблюдения уголовно-правовых норм. К специальным видам предупреждения злоупотребления должностными полномочиями можно отнести: 1) организационные меры, направленные на устранение недостатков в контроле и его совершенствование, совершенствование деятельности по подбору и расстановке кадров, включая предупреждение проникновения в управленческий аппарат лиц, не заслуживающих доверия по деловым

и моральным качествам; 2) экономические меры, в том числе, меры по повышению материальной обеспеченности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации; меры повышения материальной ответственности лиц, выполняющих организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, за использование должностных полномочий в корыстных целях; 3) идеологические меры — воспитание чувства ответственности должностных лиц за порученное дело, нетерпимости к любым нарушениям законности, правососпитательная работа по вопросам ответственности за злоупотребления должностными полномочиями; 4) правовые меры: — совершенствование законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями, в части конкретизации оценочной категории — существенности вреда, и дачи точных формулировок должностного лица, назначение санкции за данное преступление только в виде лишения свободы; — совершенствование норм, регулирующих деятельность правоохранительных органов по борьбе со злоупотреблениями должностными полномочиями — отстранение должностного лица от занимаемой должности в момент возбуждения уголовного дела и до принятия окончательного решения судебными органами; — совершенствование правоприменительной практики, в том числе практики предупреждения злоупотребления должностными полномочиями в виде вынесения постановления об устранении причин и условий совершения преступления.

Огромное значение для обеспечения всех этих направлений специального предупреждения имеет прокурорский надзор за исполнением должностными лицами законодательства о порядке управления, контроля за этой деятельностью и ответственности за допускаемые злоупотребления. Так, ст. 21 Закона РФ «О прокуратуре» включает в предмет надзора следующие обстоятельства: «соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций».

Индивидуальное предупреждение злоупотребления должностными полномочиями — это

устранение причин и условий преступного поведения на индивидуальном уровне, применительно к отдельному должностному лицу. Как указывает В. Е. Эминов: «Предупреждение индивидуальное — воздействие на криминогенные факторы и условия, способствующие совершению преступлений определенным лицом» [16].

Индивидуальное предупреждение включает воздействие на: характеристики должностного лица, прежде всего личностные; процессы взаимодействия данного должностного лица со средой.

Так, согласно сайту МВД РФ, существует информация о положительных примерах профилактики коррупционных правонарушений. К примеру, в октябре 2016 г. от инспектора группы дорожно-патрульной службы ОГИБДД ОМВД по Саргатскому району УМВД России по Омской области старшего лейтенанта полиции С. В. Купцова поступило уведомление о склонении его к коррупционному поведению. К С. В. Купцову обратился гр-н П. с предложением о передаче денежного вознаграждения в размере 50 тыс. рублей за непринятие в отношении его мер административного воздействия, предусмотренных ст. 12.8 КоАП Российской Федерации (управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения). По данному факту Большереченским МСО СУ СК России по Омской области в отношении гр-на П. возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 291 УК РФ. За проявленную честность и отказ от получения взятки старший лейтенант полиции Купцов Сергей Владимирович приказом начальника УМВД России по Омской области поощрен денежной премией [17].

Оздоровление среды должностного лица — важное средство оздоровления его образа жизни, исключения криминальных контактов и возможности использовать свое должностное положение вопреки интересам службы из корыстной заинтересованности. Положительное изменение личностных и других характеристик должностного лица позволяет обеспечить его автономное устойчивое правомерное поведение в разных обстоятельствах, исключать поиск им негативных контактов и возможностей злоупотребить своим должностным положением. Коррекция процессов взаимодействия должностного лица со средой — это, к примеру, включение его в систему позитивных социальных связей, или если это позволяет закон, исключение негативных контактов (запрещение посещения казино, ночных заведений). При избрании конкретных должностных лиц, в отношении которых осуществляется индивидуальное предупреждение, учитываются следующие обстоятельства: 1) характеристика деятельности должностного лица, к примеру,

такой, которая закономерно бывает, связано с преступным поведением. 2) характеристика социальной среды должностного лица. Соответственно выделяются те лица, которые находятся непосредственно, или испытывают влияние, или ориентируются на среду, в которой совершаются правонарушения, закономерно связанные с преступным поведением. Как правило, это налицо в тех государственных или муниципальных органах, где выдаются разрешения (лицензии) на определенную деятельность; выделяются квоты; распределяются субсидии, субвенции и дотации.

Выяснение указанных обстоятельств поможет подобрать индивидуальную схему по предупреждению злоупотребления должностными полномочиями конкретного должностного лица. В предупреждении злоупотребления должностными полномочиями можно выделить следующие этапы: раннее предупреждение и непосредственное предупреждение.

Критерием их разграничения служит время принятия соответствующих мер относительно времени преступного поведения должностного лица. Раннее предупреждение злоупотребления должностными полномочиями — это устранение причинности злоупотребления должностными полномочиями до порождения ими негативных социальных отклонений, закономерно предшествующих преступному поведению. Это своевременное выявление и эффективное разрешение возникающих проблем и противоречий. Например, можно предположить, что когда избираются депутаты законодательного собрания, и их источники предвыборной кампании неизвестны, а это, как правило, успешные предприниматели, представители крупных корпораций, чьи интересы будут затронуты в данном регионе, то впоследствии данное должностное лицо лоббирует интересы указанных структур. В данном случае, целесообразно ужесточить предвыборное финансирование кандидатов в высокопоставленные должностные лица.

Непосредственное предупреждение злоупотребления должностными полномочиями — это устранение причинности злоупотребления должностными полномочиями на этапе перерастания негативных социальных отклонений в злоупотребление. Так, здесь необходим жесткий ведомственный контроль над деятельностью должностных лиц. К примеру, начальник областного управления полиции имеет строго регламентированное право, в случае необходимости, вводить усиленный вариант несения службы во вверенном подразделении. Но, к сожалению, не редкость когда указанный начальник в погоне за результатами по раскрываемости и расследованию преступлений, с целью повышения по службе, вводит усиленный вариант несения службы в на-

рушении ведомственных инструкций. И здесь как никогда необходим ведомственный контроль со стороны МВД России, с целью отменить данное решение и не нарушать права рядовых сотрудников полиции. Именно поэтому одним из важнейших направлений управленческой деятельности является кадровая работа. В настоящий период складывается новая практика, которая должна самым серьезным образом оздоровить обстановку в территориальных органах и существенным образом повлиять на снижение уровня коррупции как одной из наиболее опасных разновидностей служебной преступности. Речь идет о практике кадровых ротаций сотрудников высшего начального состава органов внутренних дел. Однако эта работа должна проводиться, по нашему мнению, на солидной материальной и нормативно-правовой основе, а перспектива возможного переезда к новому месту службы должна присутствовать в сознании сотрудника постоянно.

Восемьдесят процентов должностных преступлений выявляются именно сотрудниками собственной безопасности МВД России. Министр внутренних дел России генерал-полковник полиции Владимир Колокольцев заявил на III Всероссийском семинаре-совещании руководителей подразделений собственной безопасности в подмосковном городе Домодедово, что необходимо повысить и защиту сотрудников полиции и их близких: Ежегодно в отношении ОВД фиксируется более десятка тысяч неправомерных действий, почти треть из которых являются преступными [18].

В заключение остановимся на субъектах предупреждения злоупотребления должностными полномочиями. Этим занимается государство и институты гражданского общества, государственные и негосударственные органы и организации, юридические лица и граждане. В данном случае, применительно к указанному преступлению, остановимся на следующих субъектах предупреждения должностной преступности — подразделения по борьбе с организованной преступностью — системы МВД. Министерство внутренних дел является наиболее оперативной структурой по выявлению коррупции среди должностных лиц, обладающей многолетним опытом борьбы в данной области, имеющие потенциал и наработки.

С 17 января 2006 г. существует и действует Приказ МВД России №19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», созданный в целях совершенствования деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений. Ссылаясь на него, сотрудники ОВД обеспечивают подготовку и проведение комплексных и целевых оперативно-профилактических мероприятий по предупреждению преступлений в регионах

с наиболее сложной оперативной обстановкой, а также в пределах своей компетенции осуществляют обеспечение межведомственного взаимодействия международного сотрудничества по вопросам предупреждения преступлений.

Меры предупреждения наиболее важны с точки зрения их использования для воздействия на фундаментальные причины и обстоятельства, обуславливающие наличие должностной преступности.

Таким образом, подводя итог предупреждения злоупотребления должностными полномочиями, можно сказать, что предупреждение прямо зависит от соблюдения принципа неотвратимости ответственности самих должностных лиц, виновных в злоупотреблении должностными полномочиями, невзирая на служебное положение. Кроме того, в период введения новых законо-

дательных актов в социальной сфере, получения сверхдоходов от реализации нефти и газа предупреждение данного вида преступления становится особенно актуальным.

Реализация каждого из перечисленных выше направлений противодействия коррупционной преступности способна принести позитивный результат в предупреждении злоупотребления должностными полномочиями и превышения должностных полномочий. Общая организация борьбы с должностной преступностью должна включать такие направления, как постоянный анализ состояния коррупции и ее причин, определение стратегии и тактики борьбы с ней с учетом реальных социально-экономических, политических условий, состояния общественного сознания, правоохранительной системы.

Список литературы

1. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации — 2008. — № 52 — Ст. 6228.
2. Яни, П. С. Экономические и служебные преступления / П. С. Яни. — Москва : Интел-Синтез, 1997. — 122 с.
3. Безверхов, А. Г. Служебные правонарушения (тенденция развития норм) / А. Г. Безверхов // Российская юстиция. — 2010. — № 4.
4. Аснис, А. Я. Уголовная ответственность за служебные преступления в России: проблемы законодательного закрепления и правоприменения : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Я. Аснис. — Москва, 2005. — С. 274—277.
5. Статистика преступлений. — URL: <http://crimestat.ru/21>.
6. Судебный пристав — исполнитель Гуковского городского отдела судебных приставов Управления ФССП России по Ростовской области — была уволена с государственной гражданской службы — URL: <http://r61.fssprus.ru/news/document26729632>.
7. Сотрудниками ГУСБ МВД России выявлен факт злоупотребления должностными полномочиями со стороны начальника отдела кадров и государственной службы Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России // МВД РФ : офиц. сайт. — URL: <https://мвд.рф/news/item/14747043>.
8. Малков, В. Д. Криминология / В. Д. Малков. — Москва : Инфра-М : Контракт, 2011. — 24 с.
9. Илий, С. К. Коррупционные преступления / С. К. Илий. — Москва : Статус, 2012. — 66 с.
10. О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности : указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД Российской Федерации от 15.02.2012 № 52-11/2. — URL: <http://www.consultant.ru>.
11. Дела коррупционной направленности, которые в 2018 г. поступили в суд // Ведомости.ру. — URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/12/09/788791-vzyatki>.
12. За дачу взятки экс-главе Чебаркуля арестован директор местного Водоканала // Уралпресс. URL: <http://www.uralpress.ru/news/proisshestviya/za-dachu-vzyatki-eks-glave-chebarkulya-arestovan-direktor-mestnogo-vodokanala>.
13. О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24 // Российская газета. — 2013. — № 154. — 17 июля.
14. В Тюменской области полицейские и общественники встретились со студентами Ишимского педагогического института в рамках акции «Нет коррупции!» // МВД РФ : офиц. сайт. — URL: <https://мвд.рф/news/item/16042581/>.
15. День борьбы с коррупцией // МВД РФ : офиц. сайт. — URL: <https://мвд.рф/news/item/15197595>.
16. Антонян, Ю. М. Личность преступника: криминологическое исследование / Ю. М. Антонян, В. Е. Эминов. — Москва : Норма : Инфра-М, 2010. — 45 с.

17. Статистика коррупционных преступлений // МВД РФ : офиц. сайт. — URL: <https://мвд.рф/anticorr/statistics>.

18. Фалалеев, М. Раскрыто 80 процентов должностных преступлений в МВД / М. Фалалеев // Российская газета. — 2014. — 24 июля. — URL: <https://rg.ru/2014/07/24/prestupleniya-site-anons.html>.

Дата поступления: 17.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 19.04.2019

Сведения об авторах

Фаткулин Сафаргалей Таминдарович — кандидат юридических наук, доцент кафедры Правоохранительной деятельности и национальной безопасности Юридического института Южно-Уральского государственного университета, доцент кафедры уголовного права и криминологии Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. safar53@mail.ru

Грищенко Валерия Александровна — студент Юридического института Южно-Уральского государственного университета. Челябинск, Россия. ms.emig@mail.ru

Библиографическое описание: Фаткулин, С. Т. Понятие должностных преступлений и проблемы их предупреждения / С. Т. Фаткулин, В. А. Грищенко // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 69–82.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 69–82.

The concept of misconduct and problems of their prevention

S.T. Fatkulin

Chelyabinsk State University, South Ural State University. Chelyabinsk, Russia. safar53@mail.ru.

V.A. Grishchenko

South Ural State University. Chelyabinsk, Russia. ms.emig@mail.ru.

The article discusses the current problems associated with the definition of the concept and signs of misconduct. The absence of a legislative definition of “official crimes” and “official crimes” gives rise to debatability not in the issue of the conceptual apparatus among scientists, but also the location of the crimes in question in the Criminal Code of the Russian Federation. Using statistics and judicial practice, the authors developed proposals for the prevention of misconduct, especially the most serious of them, corruption.

Keywords: *abuse of authority, misconduct, public servant, corruption, crime prevention.*

References

1. O protivodeistvii korruptsii [On combating corruption]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of the legislation of the Russian Federation], 2008, no. 52, st. 6228. (In Russ.).
2. Yani P.S. *Ekonomicheskie i sluzhebnye prestupleniya* [Economic and official crimes]. Moscow, Intel-Sintez Publ., 1997. 122 p. (In Russ.).
3. Bezverkhov A.G. Sluzhebnye pravonarusheniya (tendentsiya razvitiya norm) [Service offenses (a tendency for the development of norms)]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justice], 2010, no. 4. (In Russ.).
4. Asnis A.Ya. *Ugolovnaya otvetstvennost' za sluzhebnye prestupleniya v Rossii: problemy zakonodatel'nogo zakrepleniya i pravoprimereniya* [Criminal liability for official crimes in Russia: problems of legislative consolidation and enforcement]. Thesis. Moscow, 2005. Pp. 274–277. (In Russ.).
5. *Statistika prestuplenii* [Crime statistics]. Available at: <http://crimestat.ru/21>. (In Russ.).
6. *Sudebnyi pristav — ispolnitel' Gukovskogo gorodskogo otdela sudebnykh pristavov Upravleniya FSSP Rossii po Rostovskoi oblasti — byla uvolena s gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby* [The bailiff — the executor of the Gukovsky city department of bailiffs of the FSSP of Russia in the Rostov region — was dismissed from the state civil service]. Available at: <http://r61.fssprus.ru/news/document26729632>. (In Russ.).
7. Sotrudnikami GUSB MVD Rossii vyyavlen fakt zloupotrebleniya dolzhnostnymi polnomochiyami so storony nachal'nika otdela kadrov i gosudarstvennoi sluzhby Glavnogo upravleniya po obespecheniyu bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya MVD Rossii [Employees of the GUSB of the Ministry of Internal

Affairs of Russia revealed the fact of abuse of power by the head of the human resources and public service department of the Main Directorate for Road Safety of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. *MVD RF* [Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Available at: <https://mvd.rf/news/item/14747043>. (In Russ.).

8. Malkov V.D. *Kriminologiya* [Criminology]. Moscow, Infra-M Publ., Kontrakt Publ., 2011. 24 p. (In Russ.).

9. Ilii S.K. *Korrupsionnye prestupleniya* [Corruption crimes]. Moscow, Status Publ., 2012. 66 p. (In Russ.).

10. *O vvedenii v deistvie perechnoi statei Ugolovnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii, ispol'zuemykh pri formirovanii statisticheskoi otchetnosti* [On the entry into force of the lists of articles of the Criminal Code of the Russian Federation used in the preparation of statistical reporting]. Available at: <http://www.consultant.ru>. (In Russ.).

11. Dela korrupsionnoi napravlenosti, kotorye v 2018 g. postupili v sud [Cases of corruption, which in 2018 went to court]. *Vedomosti.ru*. Available at: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/12/09/788791-vzyatki>. (In Russ.).

12. Za dachu vzyatki eks-glave Chebarkulya arestovan direktor mestnogo Vodokanala [For giving a bribe to the ex-head of Chebarkul, the director of the local Vodokanal was arrested]. *Uralpress*. Available at: <http://www.uralpress.ru/news/proisshestiya/za-dachu-vzyatki-eks-glave-chebarkulya-arestovan-direktor-mestnogo-vodokanala>. (In Russ.).

13. O sudebnoi praktike po delam o vzyatochnichestve i ob inykh korrupsionnykh prestupleniyakh [On judicial practice in cases of bribery and other corruption crimes]. *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 2013, no. 154, July 17. (In Russ.).

14. V Tyumenskoj oblasti politseiskie i obshchestvenniki vstretilis' so studentami Ishimskogo pedagogicheskogo instituta v ramkakh aksii «Net korrupsii!» [In the Tyumen region, police and public men met with students of the Ishim Pedagogical Institute as part of the campaign “No Corruption!"]. *MVD RF* [Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Available at: <https://mvd.rf/news/item/16042581>. (In Russ.).

15. Den' bor'by s korrupsiei [Day against corruption]. *MVD RF* [Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Available at: <https://mvd.rf/news/item/15197595>. (In Russ.).

16. Antonyan Yu.M., Eminov V.E. *Lichnost' prestupnika: kriminologo-psikhologicheskoe issledovanie* [The identity of the criminal: criminological and psychological research]. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2010. 45 p. (In Russ.).

17. Statistika korrupsionnykh prestuplenii [Statistics of corruption crimes]. *MVD RF* [Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Available at: <https://mvd.rf/anticorr/statistics>. (In Russ.).

18. Falaleev M. Raskryto 80 protsentov dolzhnostnykh prestuplenii v MVD [Revealed 80 percent of misconduct in the Ministry of Internal Affairs]. *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 2014, July 24. Available at: <https://rg.ru/2014/07/24/prestupleniya-site-anons.html>. (In Russ.).

Судебная практика как факультативный источник права

А. А. Фролова

Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

Статья посвящена вопросу о том, возможно ли и необходимо ли рассматривать судебную практику как источник права. Автором исследуются свойства современных источников российского права, выделяются их преимущества, а также недостатки, приводятся аргументы в пользу судебной практики как средства для повышения эффективности правового регулирования общественных отношений. В тексте статьи приводятся мнения ученых, как поддерживающих данную теорию, так и опровергающих ее. Данный вопрос рассматривается с точки зрения современного развития и сближения различных правовых семей.

Ключевые слова: *право, судебная практика, правовая семья, источник права, нормативно-правовой акт, естественное право, кодификация.*

Многими учеными разных стран поднимается вопрос, какое положение занимает судебная практика в правовой системе РФ, может ли судебная практика рассматриваться как самостоятельный источник права. Тема признания судебной практики источником права отражена в работах ряда ведущих российских ученых: С. С. Алексеев, В. А. Туманов, М. В. Баглай, С. А. Иванов, В. М. Жуйков, Р. З. Лившиц, В. В. Лазарев, М. Н. Марченко, Б. Н. Топорнин, А. В. Наумов, В. Н. Синюков и др. Судебная практика является важным компонентом правовой системы. Данное явление создано в связи с необходимостью разрешения противоречий в обществе, а также регулирования общества посредством правовых норм. Как и любое сложное явление правовой действительности, оно создает различие точки зрения на свою сущность, содержание.

Об отсутствии единого мнения о сущности судебной практики говорят различные подходы по отношению к судебной практике, то ее приравнивают к понятию прецедента, то к постановлениям пленумов высших судов, то ко всему массиву судебных решений.

По мнению многих авторов, в настоящее время судебная практика в большинстве развитых стран в той или иной степени является источником права, вне зависимости от того, признана она таковой или нет. Данное положение распространяется как на страны англо-саксонской правовой семьи, где судебный прецедент является ведущим источником права, так и на государства романо-германской правовой семьи, где до опре-

деленного времени не признавалась возможность судов влиять на нормотворчество [5, с. 23]. В настоящее время официально Российская Федерация не признает судебную практику источником права. В Конституции РФ закреплен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, данный принцип предполагает соответствующее распределение полномочий между государственными органами. Несмотря на это, многими авторами поддерживается идея о том, что, несмотря на отсутствие официального признания, судебная практика в Российской Федерации используется также как источник права.

Но со временем положение судебной власти начало меняться, произошла переоценка ценностей, существующих в правовой системе. Изменилось отношение к суду, которому предоставлены полномочия, соответствующие его статусу, положению в государственной системе, а также которые обеспечивают ему высокий авторитет в общественной жизни.

В романо-германской группе национальных правовых систем право выражается через юридические нормы, содержащиеся в законах, в официальных нормативных документах, исходящих от государственной власти и являющихся основным источником права. Понятия «право» и «закон» отождествляются в связи с их близким значением. Судебная практика до определенного момента рассматривалась в качестве производной от закона. По мнению С. С. Алексеева, данная ситуация начала меняться в XIX–XX вв., в это время судебная практика начала обретать

самостоятельное значение [1, с. 402]. Подобного мнения придерживается и М. Хесселинк, данный автор указывает, что в XIX в. после принятия важных кодифицированных актов, которые являлись логичным шагом в развитии права университетов, перед судом ставилась лишь задача применения норм права, содержащихся в кодексах без какого-либо иного вмешательства, но спустя столетие стало понятно, «что такое резкое деление судебных функций «совершенно непригодно» в практическом плане и поэтому «весьма нежелательно». В настоящее время более серьезно стали относиться к влиянию судебной практики на правотворчество, по мнению автора, стала очевидной необходимость так называемого судейского права. Но в настоящее время в странах романо-германской системы права роль судов остается неопределенной.

Стоит отметить, что такое положение судебной практики в период, когда в Европе начался процесс кодификации, было результатом развития школы естественного права в Европе на фоне выдвижения на первый план закона как источника права. В процессе развития «права университетов» школа естественного права в свое время с целью устранения противоречий, архаизмов в законодательстве распространила мысль о необходимости кодификации законодательства. Это было логичным шагом в эволюции права, а именно в создании правовых источников на основе образцового, идеального права университетов. «В течение шести веков в университетах преподавалось право, преподносившееся как образец справедливости. С большой терпеливостью эта идея втолковывалась юристам, и в конце концов они прониклись убеждением в превосходстве этого образца и стали рассматривать местное право как пережиток прошлого «обскурантизма». Основной целью после этого стало установление реально действующего права — законодательства, — по образцу идеального права университетов. «Кодификация — это техника, которая позволяла осуществить замыслы школы естественного права, завершить многовековую эволюцию правовой науки, четко изложив в отличие от хаоса компиляций Юстиниана право, соответствующее интересам общества. Это право и должно применяться судами. Кодификация положила конец достаточно многочисленным юридическим архаизмам, правовому партикуляризму, множественности обычаев, мешавшей практике» [2].

Как указывал Рене Давид, при проведении кодификации в европейских странах «во Франции в 1804 г., в Германии в 1896 г., в Швейцарии в 1881—1907 гг. при кодификации права, в первую очередь гражданского, упустили из виду университетскую традицию, которая заключалась

в стремлении обучить поискам справедливого права, предложить право-образец, а не систематизацию или комментарии права той или иной страны или области» [2].

Поэтому после проведения кодификации сложилось впечатление, что идеальное право уже создано, и нет нужды его менять, его можно лишь толковать и комментировать. И именно кодификация и все последующее развитие законодательства привели к появлению законодательного позитивизма. После закрепления университетского права в законодательную форму, оно перестало развиваться, потеряло свою гибкость.

Также в своей работе Рене Давид выражает мысль о том, что со стечением времени, с устареванием кодексов общество постепенно начало устранять юридический позитивизм: «В настоящее время этот кризис как будто бы находится в стадии разрешения. Кодексы устарели, и это ослабило, если не устранило, законодательный позитивизм XIX в. Мы все более открыто признаем ведущую роль доктрины и судебной практики в формировании и эволюции права, и ни один юрист не считает, что лишь законодательные тексты важны для знания права» [2].

С. С. Алексеев выделяет большое количество положительных качеств закона как основного источника права. Благодаря закону, его форме обеспечивается строгая определенность правопорядка и складывающихся в обществе правоотношений: «То есть предельно точно, при необходимости до мельчайших деталей и частных, закрепить в реальной жизни юридически должное и юридически возможное поведение тех или иных лиц, а также определенные «в письме» все условия, варианты и последствия такого поведения (или его отсутствия)» [1, с. 371]. Законы направлены на программирование поведения людей, с помощью закона возможно зафиксировать строго определенные правила поведения, то есть юридические нормы права, установить и применять в едином смысле юридические понятия, категории, конструкции. Такой источник права как закон позволяет привести юридические нормы в систему, придать им кодифицированный характер, выделить определенные структурные общности, такие как институты, отрасли, подотрасли и так далее. В эпоху Просвещения кодексы были признаны совершенной формой закона, что показало свою эффективность, утвердился культ закона, который выражался в незыблемости принципа законности, вере в примат и величие закона.

Но одновременно с этим С. С. Алексеев указывает на «коварность» закона, которая выражается в том, что некоторые недостатки закона находятся под защитой его культа, и поэтому не имеют какого-либо противодействия, никто не

пытается их устранить: «И в этой связи — находит оправдание в том, что все эти недостатки, негативы — “мелочи”, которыми во имя достоинств закона, его верховенства и нерушимости принципа законности можно и пренебречь. А еще лучше — не замечать их вовсе, закрыть на них глаза. Тем более если в обществе-прежнему господствуют представления о том, что все, совершаемое в обществе “на основе закона”, — это исключительно “внутреннее дело страны”» [1, с. 381]. Этими недостатками можно считать то, что из-за формальных качеств закона любое выражение мысли законодателя является писанным, и существует очень сложный и долгий механизм внесения в эти писанные акты изменений, а также сама по себе осторожность и нерешительность в этом вопросе уполномоченных лиц. Также как недостаток выделяется то, что позитивное право перестает быть живым правом. Кроме того, законодательный акт является результатом мыслительной деятельности людей, поэтому он может быть продуманным, качественным, выражающим основные веяния времени, а может быть «вольным сочинительством», «...благодаря всему этому позитивные свойства права (такое, в частности, как его уникальная, в принципе социально существенная способность достигать максимальной определенности в содержании юридического регулирования) могут приобрести гиперболлизированный, неадекватный, не отвечающий потребностям жизни характер и отсюда — негативное социальное значение» [1, с. 383].

Также закон дает возможность использовать его авторитет для достижения каких-то частных интересов верхушки власти: «Речь в данном случае идет об использовании формы закона, а также престижа, авторитета закона для решения задач по одному лишь усмотрению власти. По сути дела — о произволе, самодурстве власти, а порой просто о капризе правителя, облачаемых в форму закона и потому создающих впечатление о том, что перед нами нормальное положение вещей — “все делается по закону”» [1, с. 388].

Право должно обладать теми признаками, которые ему дает закон: это точность, возможность иметь окончательный ответ, формальность. С другой стороны, право признано рассматривать жизненные ситуации, которые происходят здесь и сейчас. Поэтому право должно быть все время развивающимся, гибким, так как каждая ситуация обладает своими особенностями. Поэтому право должно быть «живым», то есть уметь немедленно и должным образом реагировать на возникающие вопросы. «История при всех замечательных образцах законодательного искусства еще не знает ни одного примера закона, который в полной мере, по всем пунктам отвечал

бы требованиям «живого права», смог бы и «на сейчас», и на будущее давать точные, исчерпывающие ответы на все вопросы» [1, с. 409].

В связи с этим, по мнению С. С. Алексеева, на помощь закону должен прийти институт, который будет восполнять его недостатки, и даст возможность адекватно найти ответ с учетом существующих реалий. Данным институтом С. С. Алексеев считает правосудие, то есть деятельность суда, результатом которой является судебная практика.

Судебная практика связана с деятельностью судебных органов, уполномоченных на осуществление правосудия. Процесс принятия судебного акта строго регламентирован специальным процессуальным законодательством. Судебная деятельность и итоговый акт имеют своей целью защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иных лиц. Также важным признаком судебной практики, опирающейся на единое законодательство, является стремление к единообразию применения данного законодательства. Судебная практика является элементом правового регулирования общественных отношений. Сама судебная деятельность создавалась в связи с необходимостью урегулирования общественных отношений, применения правовых норм компетентными независимыми органами к складывающимся человеческим ситуациям с целью установления правопорядка.

При этом С. С. Алексеевым подчеркивается, что судебная практика не является инструментом внесения корректив в закон. В данном случае суд на основе закона посредством использования таких инструментов, как толкование и аналогия, имеет возможность восполнить пробелы в законодательстве. Пробелы могут появиться ввиду того, что возникшее общественное отношение является новым, либо до настоящего времени просто не было затронуто правом. В подобных ситуациях у суда есть несколько возможностей, а именно суд в ситуации, когда нет нормы закона, применимой в конкретном случае может использовать аналогию закона, то есть применить сходную норму, либо применить аналогию права, то есть при решении дела исходить из общих начал, принципов законодательства. Также эффективным методами в судебной деятельности для преодоления основных изъянов законодательных актов являются его толкование, разъяснение, конкретизация.

Мнение о том, что судебная практика является источником права, поддерживается многими учеными. Так, М. Н. Марченко указывает на существование так называемого судейского права, и утверждает, что судебная практика создает

правовые положения. При этом данным автором указывается, что нужно отличать всю судебную практику, которая сама по себе не может вся содержать новые положения в праве, и судебные акты, которые выносятся высшими судебными инстанциями и содержат в себе правоположения [6, с. 92–94].

В. М. Жуйков утверждает о том, что самое назначение судебной власти, а именно обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина от любых нарушений, в том числе и со стороны государства, предполагает вменение в обязанность суда устранять пробелы и противоречия в законодательстве при принятии решений [3, с. 17–18]. В работе Р. З. Лившица содержится утверждение о том, что так как право обрело новую сущность, вышло за пределы формы закона, «обрело новое гуманистическое содержание», то и рассматривать закон единственным источником права не имеет смысла, судебная практика после возникших перемен в конце XX в., несколько поменяла свои функции и может являться источником права [4, с. 5–6].

Также имеются работы, опровергающие данное утверждение. Так в статье В. С. Нерсесянца указано, что признание судебной практики источником права противоречит принципу разделения властей, может привести к неравномерному разделению полномочий между судебной, законодательной и исполнительной властями. Напротив, судебная практика имеет исключительно правоприменительный или правотолковательный характер. Постановления высших судов по разъяснению положений судебной практики имеют исключительно толковательный характер и не могут рассматриваться как источники права [7, с. 34–35].

Проанализировав данные суждения, можно сделать вывод, что вопрос о признании судебной практики в качестве источника права поднимается учеными не безосновательно. Многие правоведаы говорят о том, что в настоящее время происходит процесс сближения правовых систем различных правовых семей. Логичным шагом данного процесса является применение наиболее эффективных элементов чужой правовой системы в рамках своей правовой системы. Одним из таких примеров является рассмотрение судебной практики как факультативного источника права. Факультативность судебной практики в данном случае отражает вспомогательный характер по отношению к закону. Закон имеет свои положительные стороны, он эффективно регулирует большие пласты общественных отношений. С другой стороны, наша жизнь постоянно меняется, появляются новые общественные связи, новые ситуации. И к этому из-за своей строгости и формальности закон может быть не готов.

В настоящее время ярким примером этому может служить отсутствие законодательного урегулирования правового положения криптовалюты, которая в данный момент не является разрешенной или запрещенной, так как данный вопрос не отражен в законодательстве, хотя суды уже с ним сталкиваются.

В данном случае на помощь приходит судебная практика, ведь судебный орган не может отказать в рассмотрении дела ввиду отсутствия нормы права, регулируемой данное отношение. Также жизненные реалии таковы, что и законодательные акты имеют свои проблемы, это могут быть пробелы в законодательстве, нечеткая формулировка, отсутствие определения термина, употребляемого в законе, иные факторы, решить данные вопросы имеет в настоящее время силу судебная практика. Поэтому в возможностях суда имеются аналогия закона и аналогия права, кроме того, вспомогательным действием обладает судебная практика высших судов.

Таким образом, несмотря на отсутствие официального признания судебной практики источником права, она в настоящее время обладает признаками таковой, это выражается в деятельности суда по устранению противоречий и пробелов в законодательстве путем применения различных инструментов: аналогия закона, аналогия права, а также вынесение высшими судебными инстанциями судебных актов, содержащих правоположения, которые в значительной степени могут поменять направленность действия законодательного акта, его сущность и повлиять на эффективность его применения. Судебная практика играет важную роль в системе правового регулирования Российской Федерации, так как посредством принятия судебного решения осуществляется защита прав и свобод граждан, обеспечивается правопорядок. Кроме того, судебная практика не только судов Российской Федерации, но и Европейского суда по правам человека содержит в себе правоположения, раскрывает содержание норм права, тем самым создает условия для его применения.

Судебная практика на настоящий момент остается одним из важных элементов правового регулирования общественного поведения. Данное явление охватывает огромный пласт общественных отношений, влияет на реализацию и защиту прав граждан. В связи с многогранностью данного явления существовали и существуют до сих пор различные мнения на этот счет. Одним из вариантов будущего развития данного явления официальное закрепление судебной практики как факультативного источника права. Если в данный момент оценивать положение двух различных правовых семей — англо-саксонскую и романо-германскую, то можно сделать вывод, что

в настоящее время происходит их сближение. Если в англо-саксонской правовой семье стал развиваться такой источник права, как нормативно-правовой акт, то в странах романо-германской правовой семьи судебная практика уже не рассматривается исключительно как правоприменительная деятельность. Многие государства допускают оказание влияния на правотворческую деятельность судебных органов. Это можно рассмотреть как потенциальную возможность в будущем официального закрепления судебной практики как факультативного источника права.

менительная деятельность. Многие государства допускают оказание влияния на правотворческую деятельность судебных органов. Это можно рассмотреть как потенциальную возможность в будущем официального закрепления судебной практики как факультативного источника права.

Список литературы

1. Алексеев, С. С. Собрание сочинений : в 10 т. Т. 5. Линия права. Отдельные проблемы концепции / С. С. Алексеев — Москва : Статут, 2010. — 549 с.
2. Давид, Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози ; пер. с фр. В. А. Туманова // Консультант студента. — URL: <http://www.studentlibrary.ru/book/ISBN9785713313401.html>.
3. Жуйков, В. М. К вопросу о судебной практике как источнике права / В. М. Жуйков // Судебная практика как источник права. — Москва : Ин-т гос-ва и права Рос. акад. наук, 1997. — С. 16—23.
4. Лившиц, Р. З. Судебная практика как источник права / Р. З. Лившиц // Судебная практика как источник права. — Москва : Ин-т гос-ва и права Рос. акад. наук, 1997. — С. 3—15.
5. Марченко, М. Н. Особенности судебного прецедента в системе романо-германского права / М. Н. Марченко // Государство и право. — 2006. — № 8. — С. 22—29.
6. Марченко, М. Н. Судебное правотворчество и судейское право / М. Н. Марченко. — Москва : Проспект, 2011. — 510 с.
7. Нерсесянц, В. С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право / В. С. Нерсесянц // Судебная практика как источник права. — М. : Ин-т гос-ва и права Рос. акад. наук, 1997. — С. 48.

Дата поступления: 18.04.2019

Дата принятия к опубликованию: 20.04.2019

Сведения об авторе

Фролова Александра Александровна — магистрант Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. Aleksandra_froll@mail.ru

Библиографическое описание: Фролова, А. А. Судебная практика как факультативный источник права / А. А. Фролова // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 83—88.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 83—88.

The judicial practice as an optional source of law

A.A. Frolova

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. Aleksandra_froll@mail.ru

This article focuses on litigation issues. The author explores the properties, as well as disadvantages, argue in favor of judicial practice. The text of the articles cites the opinions of scientists who both support this theory and refute it. This question is the point of view of modern development and the convergence of various legal families. Forms of judicial lawmaking are the analogy of law, acts of higher courts on the application of legislation.

The author cites one of the scientists' points of view that the reason that the regulatory act became the main source of law is that the school of natural law tried to create a sample law, a specific set of rules that can be written down and then applied. The result was codified acts of legislation. They had a lot of obvious advantages, but also there was a disadvantage, the disadvantage was expressed in the fact that the right written down on paper was not improved, it developed much more slowly than public relations demanded. This served to clarify the issue of using judicial practice as an optional source of law.

Keywords: *law, judicial practice, legal family, source of law, regulatory legal act, natural law, codification.*

References

1. Alekseev S.S. *Sobranie sochineniy: v 10 t. T. 5. Liniya prava. Otdel'nye problemy kontseptsii* [Collected Works : in 10 vols. Vol. 5. Line of Law. Selected concept problems]. Moscow, Statut Publ., 2010. 549 p. (In Russ.).
2. David R. Osnovnye pravovye sistemy sovremennosti [The main legal systems of our time]. *Konsul'tant studenta* [Student Consultant]. Available at: <http://www.studentlibrary.ru/book/ISBN9785713313401.html>. (In Russ.).
3. Zhuykov V.M. K voprosu o sudebnoy praktike kak istochnike prava [On the issue of judicial practice as a source of law]. *Sudebnaya praktika kak istochnik prava* [Judicial practice as a source of law]. Moscow, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences Publ., 1997. Pp. 16–23. (In Russ.).
4. Livshits R.Z. Sudebnaya praktika kak istochnik prava [Judicial practice as a source of law]. *Sudebnaya praktika kak istochnik prava* [Judicial practice as a source of law]. Moscow, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences Publ., 1997. Pp. 3–15. (In Russ.).
5. Marchenko M.N. Osobennosti sudebnogo pretsedenta v sisteme romano-germanskogo prava [Features of judicial precedent in the system of Roman-German law]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2006, no.8, pp. 22–29. (In Russ.).
6. Marchenko M.N. *Sudebnoe pravotvorchestvo i sudeyskoe pravo* [Judicial lawmaking and judicial law]. Moscow, Prospekt Publ., 2011. 510 p. (In Russ.).
7. Nersesyants V.S. Sud ne zakonodatel'stvueti ne upravlyaet, a primenyaet pravo [The court does not legislate or govern, but applies the law]. *Sudebnaya praktika kak istochnik prava* [Judicial practice as a source of law]. Moscow, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences Publ., 1997. Pp. 34–41. (In Russ.).

Различные подходы к пониманию правового мониторинга

Р. В. Севастьянов, Е. А. Киреева

Челябинский государственный университет. Челябинск, Россия

В статье рассматриваются различные подходы к пониманию правового мониторинга, существующие на сегодняшний день в современной отечественной юридической науке и практике, способствующие раскрытию основных и дополнительных характеристик правового мониторинга, сущность их содержания.

Ключевые слова: *правовой мониторинг, содержание правового мониторинга, понимание правового мониторинга, эволюция правового мониторинга, совершенствование законодательства.*

Принимаемое в государстве колоссальное количество нормативных правовых актов, а также активная реализация права гражданами и различными организациями привело к необходимости запуска некоего механизма, который помог бы выявить эффективность и качество, предложить пути совершенствования законодательства, правотворчества и правореализации, решить связанные с этим проблемы. Таким механизмом можно признать правовой мониторинг.

Правовой мониторинг — достаточно новое явление в российском праве. Сегодня мы наблюдаем его становление и достаточно динамичное развитие. Высокий интерес проявляет не только научное сообщество, но и государство.

Правовой мониторинг будет актуальным и в будущем, поскольку качественное законодательство, эффективная система его реализации и применения, объективная и результативная правовая система в целом являются залогом нормального существования и функционирования гражданского общества и правового государства.

Представляется, что анализ возможностей использования правового мониторинга как средства и механизма оценки эффективности правового регулирования следует начать с разработки единого образного понятийного аппарата.

Современная отечественная юридическая наука и практика рассматривает сущность исследуемого правового явления с различных позиций. Например, можно выделить несколько существующих подходов к его пониманию: это технологический, системно-информационный, деятельностный, институциональный, доктринальный, комплексный подходы.

Технологический подход определяет правовой мониторинг как некую технологию совершенствования правовой системы в целом, и отдельных ее частей. Под технологией следует понимать систему приемов, способов, средств, тактику и стратегию. Правовой мониторинг обладает всеми необходимыми признаками, выступая в роли комплексного инструментария. Гипотезу о том, что «правовой мониторинг представляет собой

разновидность юридической технологии»¹, выдвигает Д. Б. Горохов.

Системно-информационный подход расценивает правовой мониторинг в качестве «системы сбора и обработки данных по отслеживанию жизненного цикла нормативных правовых актов, формирующих действующее законодательство, по использованию накапливаемых данных как информационного ресурса для проведения анализа и оценки состояния и динамики правовой системы Российской Федерации для выработки предложений по ее совершенствованию»². Такой подход предлагает профессор И. Л. Бачило.

Деятельностный подход рассматривает правовой мониторинг как специфический вид юридической деятельности. Об этом, например, говорится в монографии «Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики»³, созданной группой авторов под редакцией известного правоведа Н. Н. Черногора. Он определяет правовой мониторинг как «методически обоснованную комплексную систематическую деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества правовых норм и практики применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования, а также по прогнозированию путей совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности»⁴. Аналогичного подхода придерживаются многие правоведа, например Е. А. Киреева⁵

¹ Горохов Д. Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7. С. 45.

² Бачило И. Л. Информационное право : учебник. Москва : Юрайт, 2011. С. 229.

³ Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики : монография / Д. Б. Горохов [и др.]. Москва : Междунар. юрид. ин-т, 2010. 232 с. URL: <http://www.iprbookshop.ru/61438.html>.

⁴ Там же. С. 32.

⁵ Киреева Е. А. К вопросу об экспертной оценке правоприменительной деятельности в сфере высшего

На возможность понимания правового мониторинга как вида деятельности указывает содержание последним всех элементов понятия «деятельность». Это мотивы, цели и задачи, средства, результаты, процесс воздействия субъекта на объект.

При *институциональном* подходе правовой мониторинг рассматривается как совокупность норм, организаций, общественных явлений, реализующих функции повышения эффективности и качества законодательства, правотворчества и правореализации, правовой системы.

«Важность мониторинга как информационно-аналитического института обеспечивающего «обратную связь» от общества к законодателю»¹, отмечает Ю. А. Тихомиров.

Доктринальный подход трактует правовой мониторинг как целостную научную категорию, т. е. совокупность обобщенных положений, образующих принципиально новый раздел в юридической науке. Данная категория может содержать следующие элементы:

- «концепция правового мониторинга;
- его место и роль в правовой системе и в процессе правового развития государства;
- средства и способы институализации правового мониторинга;
- технология правового мониторинга;
- методология определения действия законов и других нормативных правовых актов;
- способы коррекции и прогнозирования развития законодательства»².

Разработка научной категории видится наилучшим способом формирования полного и все-

образования // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2016. Т. 1, вып. 3. С. 9.

¹ Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 6.

² Горохов Д. Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы... С. 42.

стороннего понимания сущности такого сложного и объемного правового явления как правовой мониторинг и создания действенного механизма его использования. Создание теории правового мониторинга предлагает Д. Б. Горохов.

Комплексный подход, объединяя все перечисленное, превращает правовой мониторинг в масштабное правовое явление, консолидирующее в себе гражданские, государственные, правовое институты, осуществляющие деятельность в виде наблюдения, анализа, оценки и применения результатов по выявлению и улучшению эффективности законодательства, реализации права, правовой системы, используя собственный уникальный набор методов, способов, приемов, инструментов, тактик и стратегий.

Описанные выше подходы можно сравнить с этапами эволюционирования правового мониторинга, начиная с «простых» инструментов, пройдя стадии преобразования в вид деятельности и далее в институт, данное правовое явление усиленными темпами переходит в разряд научной категории, планомерно образовывая новый комплексный правовой суперкластер.

Масштабы и возможности использования правового мониторинга еще предстоит оценить. Проводимый на постоянной основе правовой мониторинг позволит выявлять как эффективность и качество норм законодательства, эффективность правотворчества и правоприменительной практики, иной правореализационной деятельности, так и пробелы норм права, юридические ошибки; потребности в правовом регулировании в той или иной сфере. Развитие правового мониторинга дает возможность прогнозировать социальные последствия принятия тех или иных законов в любой отрасли права, позволяет избежать утверждения инициатив, которые могут отрицательно отразиться на правах и свободах всех субъектов права.

Список литературы

1. Бачило, И. Л. Информационное право : учебник / И. Л. Бачило. — Москва : Юрайт, 2011. — 522 с.

2. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики : монография / Д. Б. Горохов [и др.]. — Москва : Междунар. юрид. ин-т, 2010. — 232 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/61438.html> (дата обращения: 15.12.2018).

3. Горохов, Д. Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы / Д. Б. Горохов // Законодательство и экономика. — 2009. — № 7. — С. 38–58.

4. Киреева, Е. А. К вопросу об экспертной оценке правоприменительной деятельности в сфере высшего образования / Е. А. Киреева // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2016. — Т. 1, вып. 3. — С. 7–11.

5. Тихомиров, Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2009. — № 4. — С. 3–9.

Дата поступления:

Дата принятия к опубликованию:

Сведения об авторах

Севастьянов Роман Викторович — магистрант кафедры теории государства и права Института права Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. law@csu.ru

Киреева Елена Анатольевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Института права Челябинского государственного университета, старший научный сотрудник научно-исследовательского сектора Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. kireevvv@is74.ru

Библиографическое описание: Севастьянов, Р. В. Различные подходы к пониманию правового мониторинга / Р. В. Севастьянов, Е. А. Киреева // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 89–91.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 89–91.

Different approaches to understanding legal monitoring

R. V. Sevastyanov

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. law@csu.ru

E. A. Kireeva

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, Russia. kireevvv@is74.ru

The article discusses various approaches to understanding legal monitoring that exist today in modern domestic legal science and practice, contributing to the disclosure of the main and additional characteristics of legal monitoring, the essence of their content.

Keywords: *legal monitoring, content of legal monitoring, understanding of legal monitoring, evolution of legal monitoring, improvement of legislation.*

References

1. Bachilo I.L. *Informatsionnoe pravo* [Information law]. Moscow, Yurait Publ., 2011. 522 p. (In Russ.).
2. Gorokhov D.B. et al. *Pravovoi monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki* [Legal monitoring: actual problems of theory and practice]. Moscow, Mezhdunarodnyi yuridicheskii institut Publ., 2010. 232 p. Available at: <http://www.iprbookshop.ru/61438.html>, accessed 15.12.2018. (In Russ.).
3. Gorokhov D.B. Pravovoi monitoring: kontseptsiya, napravleniya institutalizatsii, sostoyanie zakonodatel'stva i perspektivy [Legal monitoring: concept, directions of institutionalization, the state of legislation and prospects]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2009, no. 7, pp. 38–58. (In Russ.).
4. Kireeva E.A. K voprosu ob ekspertnoi otsenke pravoprimeritel'noi deyatelnosti v sfere vysshego obrazovaniya [On the issue of expert assessment of law enforcement in the field of higher education]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of the Chelyabinsk State University. Series: Law], 2016, vol. 1, iss. 3, pp. 7–11. (In Russ.).
5. Tikhomirov Yu.A. Effektivnost' zakona: ot tseli k rezul'tatu [Efficiency of the law: from goal to result]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2009, no. 4, pp. 3–9. (In Russ.).

Совершенствование организационно-правового обеспечения и организации прохождения государственной службы в уголовно-исполнительной системе

Ю. В. Шишкин

Международный инновационный университет. Сочи, Россия

В статье рассматривается прохождение службы в уголовно-исполнительной системе как сложный социально-значимый феномен. Анализируются способы совершенствования организационно-правового обеспечения государственной службы.

Ключевые слова: *уголовно-исполнительная система, государственная служба, организационно-правовые мероприятия, исправительные учреждения.*

Прохождение службы в уголовно-исполнительной системе как сложный социально значимый феномен нуждается в совершенствовании посредством создания новых и преобразования действующих институтов кадровой службы. В соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., в рамках кадрового обеспечения работников УИС предлагается реализовать комплекс организационно-правовых мероприятий для преобразования этого направления деятельности. Для достижения задач, поставленных Концепцией, мы выделяем ряд предложений, которые способны улучшить деятельность УИС.

По мнению 94 % сотрудников УИС, принявших участие в анкетировании, вопросы прохождения службы нуждаются в совершенствовании. В свою очередь, 22 % респондентов высказались о необходимости совершенствования правового института испытания в УИС.

В целях более эффективной организации испытательного срока кандидатов мы предлагаем организовывать прохождение испытательного срока по индивидуальному графику с ежедневным отчетом перед наставником и отчетом перед комиссией после прохождения данного этапа. Для совершенствования нормативно-правового регулирования институтов испытания и наставничества нами разработан примерный план прохождения испытательного срока кандидата на должность начальника отряда.

На наш взгляд, по окончании испытательного срока следует сдавать зачет в виде тестов на знание нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность сотрудника. Комиссии необходимо будет определить эффективность работы наставника и дать заключение относительно вопроса о прохождении или непрохождении кандидатом испытательного срока.

По нашему мнению, в целях исключения нарушения нормальной деятельности исправи-

тельного учреждения целесообразно в качестве наставников привлекать лиц, которые в ближайшее время планируют уходить на пенсию. Тем самым сотрудник, изъявивший желание окончить службу в уголовно-исполнительной системе, должен будет подготовить кандидата на замену себе. Можно в качестве наставников привлекать сотрудников в отставке, которые вышли на пенсию в ближайшие три года. Данные методы будут способствовать более качественной организации процесса испытания и наставничества, а также не будут нарушать деятельность исправительных учреждений. Этот институт должен осуществляться на возмездной основе.

Каждый третий сотрудник (31 %), принявший участие в анкетировании, отметил необходимость совершенствования института аттестации. На вопрос: «Какие меры, по Вашему мнению, могут повысить эффективность процесса аттестации сотрудников?» — респонденты высказывались о проблеме формального отношения к этому институту, несмотря на его важность. В целях повышения эффективности указанного института и устранения субъективизма при его организации и проведении предлагается комплекс мер.

В гл. 9 «Порядок проведения аттестации сотрудников» приказа Минюста России «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» регулируется процедура организации и проведения аттестации сотрудников УИС. В приказе не уделяется достаточного внимания ее правовому режиму: определению основных принципов проведения, правовых последствий аттестации, а множество положений не отвечают современным реалиям.

Правовой анализ позволяет сформулировать основные принципы, на которых построены правила проведения аттестации. К их числу можно отнести: коллегиальность, под которой понимает-

ся принятие соответствующих решений специально создаваемыми коллегиальными органами, что является отражением демократических начал при организации служебных отношений; гласность, предполагающую предварительное ознакомление лиц, подлежащих аттестации, со сроками и правилами ее проведения; объективность, которая обеспечивается принятием решения на основе заранее определенных объективных критериев, включением в состав комиссии специалистов соответствующего профиля, представителей профессиональной организации, учета мнения непосредственного начальника, возможности служащего высказать свое мнение о представленном на рассмотрение комиссии отзыве; недопустимость дискриминации при проведении аттестации.

Аттестация может иметь различную форму:

- квалификационный экзамен;
- собеседование;
- зачет;
- написание реферата;
- письменное или компьютерное тестирование;
- творческий отчет.

Однако большинство данных методов не используются в уголовно-исполнительной системе. Мы предлагаем ввести письменное тестирование как обязательный элемент для каждого сотрудника при прохождении аттестации.

В приказе достаточно четко определены основные задачи аттестации:

- максимально объективная и полная оценка нравственных, деловых и профессиональных качеств, знаний, умений и навыков аттестуемых сотрудников на основе глубокого и всестороннего их изучения;
- определение степени соответствия аттестуемых замещаемым должностям и перспективы их служебного использования;
- создание условий для формирования высококвалифицированного кадрового потенциала уголовно-исполнительной системы;
- создание стимулов для развития профессиональной активности аттестуемых¹.

Критерии, с помощью которых аттестационная комиссия будет определять степень соответствия аттестуемого сотрудника занимаемой должности и перспективы его служебного использования, не установлены.

Нами предлагается аттестационной комиссии при аттестации сотрудников уголовно-исполнительной системы учитывать количество дней, проведенных сотрудником на больничном. Мы считаем, что количество дней, проведенных со-

трудником на больничном, напрямую влияет на деятельность подразделения, в котором проходит службу аттестуемый сотрудник.

Сложность оценки результатов деятельности сотрудника УИС заключается в том, что его труд не осязаем. В случае заболевания сотрудника его должностные обязанности выполняет другой сотрудник, у которого в данной связи возрастает нагрузка, а денежное довольствие не изменяется. Аттестационная комиссия не учитывает тот факт, что один сотрудник 15 % своего рабочего времени провел на больничном, а у другого на 15 % возросла нагрузка. Есть вероятность в том, что первый сотрудник по результатам аттестации получит более высокую должность.

По мнению С. Р. Ширшова, отсутствие стабилизации кадров в ряде учреждений и органов уголовно-исполнительной системы обуславливают следующие негативные последствия: увеличение нагрузки на высококвалифицированных специалистов; ухудшение морально-психологического климата в коллективе; совмещение должностей, что недопустимо². Также данные мероприятия способствуют слабому знанию специфики деятельности исправительного учреждения и порядка несения службы, создают предпосылки к нарушениям служебной дисциплины, административным правонарушениям и даже преступлениям со стороны сотрудников, а также в отношении их².

Большой период нахождения сотрудника на больничном будет способствовать развитию перечисленных проблем. По нашему мнению, этот период является одним из показателей, который влияет на деятельность всего подразделения, где проходит службу сотрудник. Часто сотрудникам приходится замещать своих коллег, находящихся на больничном. На данный случай не предусмотрено никаких стимулирующих выплат, что в свою очередь негативно сказывается на выполнении сотрудником возложенных на него обязанностей. 62 % сотрудников считают, что качество выполняемой ими работы ни на что не влияет. Возможно, мнение этих сотрудников сформировалось с учетом рассматриваемой проблемы.

Закрепление предлагаемой нами нормы в локальных актах учреждений и органов уголовно-исполнительной системы должно привлечь внимание сотрудников к здоровому образу жизни, занятиям спортом и физкультурой, что рекомендует свод профессионально-этических норм служебного поведения сотрудника уголовно-исполнительной системы. Подобные меры будут способствовать уменьшению заболеваемости,

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 27; См.: Ширшов С. Р. Ориентируясь на завтрашний день // Преступление и наказание. 2009. № 5. С. 9.

² Доклад о состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Вологда, 2009. С. 62.

равномерному распределению нагрузки между сотрудниками и улучшению морально-психологического климата, что благоприятно отразится на уголовно-исполнительной системе в условиях развития.

Трудовой кодекс РФ не закрепил перечень лиц, которые не подлежат аттестации. Данное право он оставил за нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения представительного органа работников.

В уголовно-исполнительной системе не подлежат аттестации сотрудники, проработавшие в замещаемой должности менее одного года (кроме лиц, представляемых к увольнению по п. «к» ст. 58 Положения), а также сотрудники в период их отпуска по беременности и родам и отпуска по уходу за ребенком до достижения им трех лет. Они проходят аттестацию не ранее чем через год после выхода их на службу.

По нашему мнению, перечень лиц, не подлежащих аттестации в УИС, является не доработанным и требует корректировки. Так, не справедливо в этот перечень не включены беременные женщины.

Сложно не согласиться с мнением Т. А. Волковой о том, что аттестация сотрудников УИС является причиной нервного напряжения. Известие о предстоящей аттестации вызывает психологическое напряжение у персонала, люди волнуются, говорят об этом, словом, ведут себя иначе, чем до этого известия¹. Сам же процесс данное напряжение только усиливает, тем более у беременных женщин, которые на любые процессы реагируют более чувствительно.

Примерно 54 % сотрудников, принимавших участие в анкетировании, на вопрос: «Необходимо ли включить в перечень лиц, не подлежащих аттестации, категорию «беременные женщины?» ответили отрицательно. Необходимо обратить внимание данных сотрудников на тот факт, что одной из причин многих врожденных детских заболеваний является нервное напряжение и стресс матери в период беременности. Тем более, что период беременности характеризуется и без каких либо нагрузок повышенной психологической напряженностью.

Как после родов женщина будет относиться к своему руководству, если врач скажет, что причина заболевания ее ребенка является психологическое расстройство .-во время беременности (которое возможно у нее было связано с процессом аттестации)? Возможно после отпуска по уходу за ребенком, она уволится. Тем самым УИС потеряет сотрудника и денежную сумму,

¹ Доклад о состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации... С. 57.

израсходованную на выплаты данному сотруднику в период отпуска по уходу за ребенком. Возможно, если бы эти сотрудники возглавляли частные фирмы и платили заработные платы из своего кармана, а не из федерального бюджета, то они относились бы к психологическому состоянию своего персонала более внимательно.

Несоответствие денежного довольствия объему, сложности и характеру работы является основным мотивом для увольнения сотрудников. В ряде регионов в 2008 г. количество уволившихся сотрудников составило 6–9 % от общей численности личного состава, вакантными остаются 7–12 % штатных должностей. Происходит рост количества вакантных должностей. По этой причине 45 % должностей младшего начальствующего состава, который несет службу по охране осужденных, укомплектован лицами женского пола.

С 2005 по 2008 г. доля женщин среди сотрудников УИС увеличилась с 27,6 до 28,8 %, а в отдельных регионах этот показатель превышает 50 % (Московская и Сахалинская области). Весьма значительно количество женщин среди сотрудников в Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 49,4 %, Хабаровском крае – 46,6, Самарской области – 45,3, Москве – 43,2 %. Для достижения целей, стоящих перед УИС, необходимо к каждому сотруднику относиться с уважением, тем более, когда дело касается беременности и родов, а это уже успешное будущее всей страны. Выступая перед Федеральным собранием в 2010 г., Президент РФ заявил «мы взяли за демографическую проблему всерьез и надолго». Эти начинания не должны обходить стороной УИС.

В качестве примера можно привести приказ Федеральной таможенной службы РФ от 24 декабря 2008 г. № 1658 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации», который содержит более развернутый перечень сотрудников, не подлежащих аттестации. В него включены:

- 1) занимающие должности менее года;
- 2) находящиеся в распоряжении начальника таможенного органа в связи с проведением организационно-штатных мероприятий;
- 3) прикомандированные к органам государственной власти Российской Федерации и организациям (указанные категории сотрудников не подлежат аттестации на период командирования);
- 4) сотрудники, находящиеся в отпуске по беременности и родам, по уходу за ребенком, и беременные женщины (аттестация указанных сотрудников проводится не ранее чем через год после выхода из отпуска).

Нами предлагается включить категорию «беременные женщины» в перечень лиц, не подлежащих аттестации. Данный перечень предусмотрен в разработанном нами проекте приказа Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Положения об аттестации сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации».

В тексте характеристики аттестуемого сотрудника рекомендуется отразить в зависимости от занимаемой должности следующие вопросы:

- а) соответствие сотрудника требованиям по занимаемой должности;
- б) уровень профессиональной подготовки, знание Конституции РФ, Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Свода профессионально-этических норм служебного поведения сотрудника уголовно-исполнительной системы, требований законодательных и других нормативных актов, регулирующих практическую деятельность сотрудника, а также знание должностной инструкции и ее выполнение в процессе службы.

В целях повышения эффективности процесса аттестации, посредством избавления от формализма сотрудников аттестационной комиссии при проведении аттестации, и устранения субъективизма в указанном процессе необходимо проверять профессиональную подготовленность сотрудника на знание нормативных актов, регулирующих деятельность уголовно-исполнительной системы и практическую деятельность сотрудника, с помощью тестирования.

Присвоение специальных званий в УИС играет одну из важнейших ролей при организации и прохождении службы. Данный институт выстраивает систему взаимоотношений между сотрудниками, а также служит одной из составляющих правового статуса сотрудников. Несмотря на важность этого института, он тоже нуждается в совершенствовании.

Гражданам РФ гарантируется право на равный доступ к государственной службе, оно предоставляет им возможность участвовать в делах государства, реализовывать функции государства во благо всего общества. Право на равный доступ к государственной службе является важным условием формирования демократического правового государства.

Содержание указанного права представляет собой возможность профессионально осущест-

влять деятельность государственного служащего по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. К одному из правомочий данного права следует отнести — право граждан проходить государственную службу в равных условиях со своими сослуживцами.

По нашему мнению, п. 2 ст. 24 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»¹ (далее — Положение о службе в ОВД), регулирующий вопросы, касающиеся сроков выслуги в специальных званиях среднего и старшего начальствующего состава, противоречит ст. 22 данного Постановления и тем самым не соблюдает требования рассматриваемого принципа.

В этом пункте говорится: «Для сотрудников органов внутренних дел, которым первое специальное звание лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы или лейтенанта юстиции присвоено по окончании высшего учебного заведения со сроком обучения пять лет и более и которые проходят службу в органах внутренних дел по полученной в учебном заведении или родственной специальности, срок выслуги в звании лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы или лейтенанта юстиции устанавливается в один год».

Статьей 22 Положения о службе в ОВД регулируются общие условия присвоения специальных званий. Пункт 1 данной статьи закрепляет, что «специальные звания сотрудникам органов внутренних дел присваиваются персонально с учетом их квалификации, образования, отношения к службе, выслуги лет II занимаемой штатной должности, а также других условий, предусмотренных настоящим Положением».

При рассмотрении принципов государственной службы нами подчеркивалось, что граждане РФ, владеющие государственным языком, имеют равный доступ к государственной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами государственного служащего.

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 70.

Дата поступления: 20.03.2019

Дата принятий к опубликованию: 24.03.2019

Сведения об авторе

Шишкин Юрий Владимирович — магистрант Международного инновационного университета. Сочи, Россия. *law@csu.ru*

Библиографическое описание: Шишкин, Ю. В. Совершенствование организационно-правового обеспечения и организации прохождения государственной службы в уголовно-исполнительной системе / Ю. В. Шишкин // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — Т. 4, вып. 3. — С. 92–96.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2019. Vol. 4, iss. 3. Pp. 92–96.

**Improving the organizational and legal support
and organization of civil service in the penal system**

Yu. V. Shishkin

International Innovative University. Sochi, Russia. law@csu.ru

The article considers the service in the penal system as a complex socially significant phenomenon. The ways of improving the organizational and legal support of public service are analyzed.

Keywords: *penal system, public service, organizational and legal measures, correctional institutions.*