



**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 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, Челябинский государственный  
университет (Челябинск, Россия)

**М. Н. Семякин**, 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

Подписной индекс 38951  
в каталоге «Пресса России»

Корректурa О. Е. Шишмаренковой  
Верстка О. Е. Шишмаренковой

Подписано в печать 17.07.20.  
Выход в свет 28.07.20.  
Формат 60×84 ¼. Бумага офсетная.  
Гарнитура Peterburg.  
Усл. печ. л. 9,7.  
Уч.-изд. л. 7,3.  
Тираж 500 экз. Заказ 343.  
Цена свободная

12+

Отпечатано:  
Издательство  
Челябинского государственного  
университета  
Россия, 454001, Челябинск,  
ул. Братьев Кашириных, 129

# BULLETIN

## OF CHELYABINSK STATE UNIVERSITY. SERIES: LAW

ISSN 2618-8236



ACADEMIC PERIODICAL  
*Founded in 2016*

2020

Volume 5, issue 1

*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)

**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

Index 38951 in catalogue  
"Russian Press"

Proofreader O.E. Shishmarenkova  
Imposition O.E. Shishmarenkova

Passed for printing 17.07.20.  
Date of publication 28.07.20.  
Format 60×84 1/8. Litho paper.  
Font Peterburg.

Conventional print. sh. 9,7.  
Ac.-publ. sh. 7,3.  
Circulation 500 copies. Order 343.  
Open price

12+

Printed:  
Publishing Office  
of Chelyabinsk State University  
129 Bratiev Kashirinykh St.,  
Chelyabinsk, 454001, Russia

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

---

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- А. Л. Бредихин.* III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии в истории российского политического сыска . . . . . 5
- Д. В. Деккерт.* Правосознание и его место в структуре профессиональной культуры сотрудников органов внутренних дел . . . . . 12
- В. И. Стариков.* Этапы административных реформ Японии и Китая . . . . . 17
- А. А. Бухаева, Е. С. Жамбаев, А. Н. Сагадиев.* Объединение Германии и германский конституционализм. Разработка и принятие Конституции Германии 1871 г. . . . . 22
- А. А. Суханова.* К вопросу об объеме и содержании понятия «жертва»: обзор теоретических позиций виктимологической науки . . . . . 27

### ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

- Д. Ю. Гончаров, К. А. Веденеева.* Выравнивание надзорных полномочий прокурора по отношению к органам предварительного расследования . . . . . 34
- В. В. Денисович, А. В. Захаров.* Правовое регулирование деятельности Координационного совета генеральных прокуроров стран Содружества Независимых Государств . . . . . 38
- А. В. Майоров, С. А. Литовченко.* Теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законов . . . . . 49
- А. В. Майоров, Н. Е. Яременко.* К вопросу о соотношении международного и отечественного опыта в сфере противодействия коррупции . . . . . 54
- М. Г. Янин.* Проблемные вопросы производства следственных и судебных действий с участием несовершеннолетних потерпевших и свидетелей . . . 60

### Трибуна Молодого Ученого

- В. В. Борисов.* Правовые основы деятельности правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации . . . 69
- К. М. Коваль.* Соответствие фототаблиц в заключениях экспертов требованиям к проведению фотографирования поврежденного транспортного средства при дорожно-транспортном происшествии . . . . . 75
- М. П. Лысова.* Правовое регулирование института реорганизации в странах Европейского Союза . . . . . 79

---

---

## CONTENTS

---

---

### THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW, CONSTITUTIONAL LAW

- A.L. Bredikhin.* Third Section of His Imperial Majesty's Own Chancellery  
in the History of the Russian Political Police . . . . . 5
- D.V. Dekkert.* Justice and Its Place in the Structure of a Professional Culture  
of Employees of Domestic Bodies . . . . . 12
- V.I. Starikov.* Stages of Administrative Reforms of Japan and China . . . . . 17
- A.A. Bukhayev, E.S. Zhambaev, A.N. Sagadiev.* The Unification of Germany  
and the German Constitutionalism. Drafting and Adoption  
of the Constitution Germany 1871. . . . . 22
- A.A. Sukhanova.* To the Question about the Volume and the Content of the Concept  
"Victim": a Review of the Theoretical Positions of Victimological  
Science . . . . . 27

### PROBLEMS OF STRENGTHENING LEGALITY AND LAW-ENFORCEMENT

- D.Yu. Goncharov, K.A. Vedeneva.* Equalization of the Supervisory Powers  
of the Prosecutor Vis-a-Vis the Bodies of Preliminary Investigation . . . . 34
- V.V. Denisovich, A.V. Zakharov.* Legal Regulation of the Activities  
of the Coordination Council of the CIS General Prosecutors. . . . . 38
- A.V. Mayorov, S.A. Litovchenko.* Theoretical Basis for Procuratorial Supervision  
of the Implementation of Laws . . . . . 49
- A.V. Mayorov, N.E. Yaremenko.* To the Question of the Relationship  
of International and Domestic Experience in the Field  
of Anti-Corruption. . . . . 54
- M.G. Yanin.* Problematic issues of investigative and judicial actions involving  
minors victims and witnesses . . . . . 60

### TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

- V.V. Borisov.* Legal Bases of the Activities of Law Enforcement Bodies to Ensure  
National Security in the Russian Federation . . . . . 69
- K.M. Koval.* Compliance of the Photo Tables in the Conclusions of Experts  
to the Requirements for Carrying out the Photographing  
of a Damaged Vehicle in Accident. . . . . 75
- M.P. Lysova.* Legal Regulation of the Institute of Reorganization  
in the European Union . . . . . 79

---

---

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

## THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW, CONSTITUTIONAL LAW

---

---

УДК 340  
ББК 67.3

DOI 10.24411/2618-8236-2020-15101

### III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии в истории российского политического сыска

**А. Л. Бредихин**

*Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург, Россия*

Рассматриваются предпосылки и условия возникновения III Отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии как органа российского политического сыска. Исследуются функции и основные направления деятельности. Сделаны выводы о месте и роли этого органа в истории политического сыска России.

**Ключевые слова:** *III Отделение, политический сыск, политическая полиция, Николай I.*

Политический сыск в той или иной форме осуществлялся в разные времена становления и развития российской государственности. В более-менее оформленном виде политический сыск возник в царствование Петра I. Для выполнения соответствующих полномочий по производству расследования и суда был создан Преображенский приказ. В целом именно на этот приказ были возложены функции выявления и розыска политических преступников на территории империи.

Преображенский приказ был наделен значительным объемом полномочий и осуществлял их в отношении всех граждан независимо от сословного положения. Впрочем, дворянство не так часто подвергалось преследованию. Приказ был наделен правом производить обыски, аресты, конфисковывать имущество, задерживать и доставлять предполагаемых преступников. В целом такие задачи и полномочия делали Преображенский приказ полноценным органом политического сыска того времени.

Политический сыск получил свое развитие в создании Тайной канцелярии в 1718 г., которая также стала выполнять специфические функции в этой сфере. Первоначально она была временным учреждением и занималась расследованием дела царевича Алексея, но с завершением этого дела продолжала функционировать. Таким образом, политический сыск осуществля-

ли и Преображенский приказ и Тайная канцелярия. Но Преображенский приказ имел более обширную сферу действия, а Тайная канцелярия действовала в пределах Петербурга и окружающих местностей.

Императрица Анна Иоанновна продолжила усиление политического сыска и учредила Верховный тайный совет (4 марта 1730 г.). Далее, 6 апреля 1731 г. образуется Канцелярия тайных розыскных дел, получившая большие полномочия по всей стране. Органы власти как в центре, так и на местах должны были беспрекословно выполнять поручения и указания Канцелярии тайных розыскных дел, иначе назначались серьезные штрафы и могли последовать кадровые перестановки.

Эта канцелярия унаследовала предмет деятельности Преображенского приказа, обосновалась в тех же помещениях, которые занимал Преображенский приказ, получила его архивы. Отличие состояло лишь в большей специализации. Канцелярия тайных розыскных дел не выполняла других функций, кроме политического сыска.

Во второй половине 1770-х гг. вместе с идеями Просвещения появляются намерения упразднить органы политического сыска. Петр III 21 февраля 1762 г. издал манифест, которым упразднил Канцелярию тайных розыскных дел. В этом документе было указано,

что времена, когда такие органы были необходимы, уже прошли и более не требуется политическое преследование как метод управления.

Однако в период правления Екатерины II политический сыск снова был возрожден. Такие функции стала выполнять Тайная экспедиция Сената (октябрь 1762 г.). Она имела также Московское отделение.

Тайная экспедиция подчинялась генерал-прокурору, который получил широкие чрезвычайные полномочия, мог давать указания всем органам власти и должностным лицам и запрашивать у них любую информацию.

В дальнейшем органы политического сыска играли значительную роль в деятельности государственного аппарата. Политически неблагонадежные лица и несущие угрозу монархическому строю подвергались преследованию, применялись пытки для получения информации. Все это вызывало недовольство среди всех слоев населения и в особенности осуждалось либерально настроенными кругами.

Значительные события в общественно-политической жизни произошли после воцарения Александра I, который провел ряд либеральных реформ. Одной из них было упразднение Тайной экспедиции (Манифест от 2 апреля 1801 г.) [10]. Те или иные преступления, имевшие политический подтекст, рассматривались на общих основаниях с остальными уголовными деяниями. Таким образом, можно говорить о ликвидации политической полиции как таковой. Это, безусловно, положительно было принято населением ввиду бытовавшего страха перед застенками Тайной экспедиции, характерного для петербургского общества того времени [11. С. 68].

Либерализация правления и распространение либеральных ценностей в обществе привели к появлению первых оформленных политических движений, которые пропагандировали демократические идеи, свержение самодержавия, отмену крепостного права и т. п.

Среди видных политических движений этого времени нужно отметить «Союз спасения» и «Союз благоденствия», деятельность которых была связана с такими лидерами, как П. И. Пестель, К. Ф. Рылеев, И. М. Муравьев, С. П. Трубецкой, братья Муравьевы-Апостолы и др. Общества изначально были малочисленны и не воспринимались как угроза государственному строю. Видимо, поэтому должного внимания их деятельности не уделялось.

Позднее Александр I переоценил свою либеральную политику и решил возродить органы политичес-

кой полиции. Различные комитеты, канцелярии, экспедиции взяли на себя функции политического сыска, но ввиду своей разрозненности, противоречивости деятельности не образовали стройную систему политического сыска.

Первым шагом стало учреждение в 1805 г. Комитета высшей полиции. Следующим этапом стало образование в 1807 г. работавшего негласно Комитета для рассмотрения дел по преступлениям, клонящимся к нарушению общего спокойствия. Традиционно при петербургском генерал-губернаторе функции политического сыска выполняла Экспедиция тайной полиции. В армии под такие задачи в 1815 г. был образован жандармский драгунский полк, имевший статус и военной полиции.

Важнейшим шагом стало создание в 1817 г. жандармских дивизионов в структуре Корпуса внутренней стражи в Москве и Санкт-Петербурге на основании «Положения для жандармов внутренней стражи». Численность жандармских дивизионов — более 300 чел. В губернских и портовых городах создавались жандармские команды.

«Положение для жандармов внутренней стражи» и «Положение для внутренней стражи» по своему содержанию мало чем отличались, однако отныне жандармы не должны были выполнять обязанности часовых, собирать подати и недоимки, сопровождать денежную казну [1. С. 55].

Таким образом, политический сыск сохранился, несмотря на его формальное упразднение, но функции были перераспределены между разными структурами. Их несогласованная и несистемная работа не обеспечивала в должной мере безопасность государства. Деятельность подпольных политических течений и организаций часто оставалась без внимания, что не позволило должным образом оценить опасность подготовки государственного переворота и в конечном итоге привело к восстанию декабристов.

В итоге 14 декабря 1825 г., в день коронации Николая I, произошло восстание, названное впоследствии «восстание декабристов». Оно было обречено на провал, что осознавали и сами участники и организаторы [7], однако опасность политических обществ должна была осознаваться со всей серьезностью, что и предопределило дальнейшее усиление борьбы с политическими организациями и создание специальных правоохранительных органов.

Относительно причин, послуживших основанием для восстания 14 декабря 1826 г. генерал-адъютант граф А. Х. Бенкендорф писал: «События

14 декабря и страшный заговор, подготовлявший уже более десяти лет эти события, вполне доказывает ничтожность нашей полиции и необходимость организовать новую полицейскую власть по обдуманному плану, приведенному как можно быстрее в исполнение» [8. С. 665].

Николай I понимал, что нормализация политической обстановки в стране возможна только при усилении роли в управлении правоохранительных органов при его личном контроле, для чего в 1826 г. в структуре Собственной Его Императорского Величества канцелярии (СЕИВк) император образует два новых отделения. II Отделение отныне начало заниматься кодификацией законодательства, а III Отделение должно было отслеживать его реализацию [9. С. 665].

Об учреждении III Отделения СЕИВк был издан Указ № 449 от 3 июля 1826 г. «О присоединении Особенной канцелярии Министерства внутренних дел к Собственной Его Величества Канцелярии».

В указе говорилось, что в связи с необходимостью устройства под начальством генерал-адъютанта А. Х. Бенкендорфа III Отделения при СЕИВк Особенная канцелярия Министерства внутренних дел ликвидируется и входит в структуру вновь создаваемого органа. Далее Указ предписывал:

*«1. Переобразовать тотчас по вышеписанному Особенную канцелярию Министерства внутренних дел, в состав III Отделения Собственной Моей Канцелярии.*

*2. Распределить все производившиеся в сей Канцелярии дела, кои выше не обозначены и кои оставаться должны в заведывании Министерства внутренних дел, по другим департаментам сего Министерства.*

*3. Предписать всем Начальникам губерний и сообщить другим лицам, до которых сие касается может, дабы они о всех вышеизложенных предметах, входящих в состав III Отделения Собственной Моей Канцелярии, доносили прямо на имя Мое, с надписанием по III Отделению сей Моей Канцелярии.*

*Наконец 4, войти в надлежащее сношение с Генерал-Адъютантом Бенкендорфом о всех средствах, кои представляются успешнейшими к исполнению сего устройства».*

В этом указе, данном управляющему Министерством внутренних дел, окончательно (впрочем, весьма расплывчато) обозначена компетенция и круг задач III Отделения. Внутренняя структу-

ра и порядок деятельности не установлены вообще. Здесь мы все же видим некоторую преемственность от Министерства внутренних дел Российской империи, так как костяк создаваемой службы составили сотрудники Особенной канцелярии при Министерстве полиции.

В начале июля 1826 г. А. Х. Бенкендорф получил назначение на должность шефа Корпуса жандармов, возглавил III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, инициатором создания которой сам Бенкендорф и был. Впрочем, иногда высказываются мнения, что инициатором создания политической полиции в таком виде был сам Николай I.

Вся система политического сыска в Российской империи стала подчиняться Бенкендорфу, который отныне должен был быть в курсе всего, что происходит в стране. Духовная жизнь общества также оказалась под пристальным вниманием его чиновников. По мнению Бенкендорфа, все должно служить государству. Особый контроль был за самыми известными представителями русской культуры (А. С. Пушкин [12. С. 89–90], П. Я. Чаадаев), за всеми их работами пристально следила цензура, широко применялся подкуп журналистов и писателей, создавались специальные официальные издания, подотчетные властям.

Отмечая некоторое несовершенство организации деятельности III Отделения, нельзя не указать, что оно просуществовало без значительных изменений более 50 лет. В России нельзя найти примера большего срока сохранения организационной структуры какого-либо правоохранительного органа и специальных служб.

Основной функцией III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии был политический сыск, но реальный объем решаемых задач был значительно шире. Так, Т. Г. Деревнина отмечает, что жандармы сконцентрировали в своих руках ряд отраслей государственного управления, подменив, по существу, некоторые министерства [4. С. 63].

Н. В. Макарова на основе изучения архивных материалов делопроизводства III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии приходит к выводу, что «полицейское делопроизводство в целом объективно отражало образ жизни различных сословий российского общества, а само ведомство смогло наладить необходимую связь верховной власти и общества» [5. С. 43].

Указ № 449 от 3 июля 1826 г. предписывал III Отделению Собственной Его Императорского Величества канцелярии широкие полномочия. III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии (3 июля 1826 г. — 6 августа 1880 г.) контролировало все стороны политической и общественной жизни России. Основной его функцией была борьба с общественным и революционным движением в стране. Оно вело наблюдение за деятельностью революционных организаций и кружков, общественных организаций и отдельных революционных и общественных деятелей, за распространением нелегальной литературы и оппозиционными настроениями различных общественных групп, за положением и состоянием армии, подготовкой и проведением крестьянской реформы 1861 г.; осуществляло надзор за деятельностью религиозных сект и распространением различных исповеданий, положением национальностей в России; боролось с национально-освободительным движением народов России, крестьянскими волнениями, движением учащейся молодежи, рабочим движением; проводило дознания по «государственным преступлениям» (политические дела, злоупотребления царских чиновников, оскорбление царской фамилии и т. п.); организовывало репрессии против участников революционного и общественного движения (заключение в крепость, ссылка на поселение и высылка под надзор полиции); заведовало политическими тюрьмами; ведало наблюдением за иностранцами. Сюда же поступали сведения о различных происшествиях, стихийных бедствиях, грабежах, хищениях, неурожае, голоде, эпидемиях, а также о появлении фальшивых монет и ассигнаций.

III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии контролировало деятельность государственных учреждений и отдельных чиновников, состояние отдельных отраслей управления, судопроизводство, развитие промышленности, сельского хозяйства, торговли, культуры, науки, народного образования, периодической печати, литературы и искусства. Осуществляя надзор за политическими эмигрантами, оно собирало сведения о политическом положении в европейских государствах, деятельности и политическом направлении существовавших там политических партий, отношении иностранных правительств к России.

Вместе с тем прочтение делопроизводственных текстов секретного архива III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1-й

экспедиции, штаба отдельного корпуса жандармов позволяет заключить, что с момента своего создания «наблюдательная» полиция выполняла тайный административный надзор, осуществляла экспертизу состояния власти. Действенность и эффективность этой экспертизы ждет своего специального изучения. Практически все жандармские штаб-офицеры самые первые свои рапорты и донесения начинали словами «о состоянии управления...». В особенности интересовавшая ситуация в губерниях, которые подвергались тотальным ревизиям Сената. В состав каждой новой ревизии Сената входил жандармский офицер в качестве следователя. И если в первых инструкциях А. Х. Бенкендорфа прописывалось, что жандармы не должны вторгаться в компетенции органов исполнительной власти, это не означало, что они будут безучастны в принятии политических решений по управлению того или иного региона.

Шеф жандармов посещал заседания различных комитетов и комиссий, в частности комитета 6 декабря 1826 г., на заседаниях которого вырабатывалась будущая модель губернского управления, состоял в переписке с видными сановниками по обсуждению административных проблем. Секретный архив отделения аккумулировал записки, проекты «мнения» о состоянии власти и путях ее совершенствования. Большая их часть написана на французском языке.

Итоги деятельности III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии подводились ежегодно в форме отчетов. В данных документах оценка отдельных фактов и явлений давалась в весьма острой форме. Так, в отчете за 1827 г. А. Х. Бенкендорф, характеризуя пороки государственного аппарата, писал о чиновниках: «Хищения, подлость, превратное толкование законов — вот их ремесло. К несчастью, они-то и правят, а не только отдельные, наиболее крупные их них, но, в сущности, все, так как им известны тонкости бюрократической системы».

В отчетах отмечалось и то, что III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии «внимательно следило за всеми ненормальными проявлениями крепостных отношений и пришло к убеждению в необходимости, даже неизбежности отмены крепостного состояния». Жандармы, являющиеся опорой существующего строя, выступали в качестве противников крепостничества. Они самостоятельно пришли к идее необходимости отмены крепостного права, хотя логика, которой они руководствовались, существенно отличалась от логики

бунтарей и революционеров: «Среди этого класса встречается гораздо больше рассуждающих голо-сов, чем это можно было предположить с первого взгляда. Приходя в соприкосновение с казенными крестьянами и живя с согласия своих господ в городах, крепостные невольно учатся ценить те преимущества, коими пользуются свободные сословия». По информации III Отделения, «крестьяне ждут не дождутся воли и готовы к новому бунту». Предполагать поэтому снижения волны крестьянских волнений не приходится, а «так как из этого сословия мы вербуем своих солдат, оно, пожалуй, заслуживает особого внимания со стороны правительства». В «Нравственно-политическом отчете» за 1839 г. Отделение напоминало, что «весь дух народа направлен к одной цели — к освобождению», что «крепостное состояние есть пороховой погреб под государством». То есть вывод о необходимости устранения крепостничества был продиктован прежде всего полицейскими соображениями о безопасности государства, которые, по-видимому, сыграли немалую роль и в самой реформе 1861 г.

Центральной же задачей III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии продолжала оставаться борьба с крамолой «образованных классов». Изучение обстановки в молодежной среде некоторое время было основным направлением деятельности этого правоохранительного органа, который опасался формирования новых тайных обществ по типу декабристских. Однако заслуживающих внимания материалов получено не было, и интерес к данному вопросу ослаб.

Кадровые вопросы также перемещаются на согласование политической полиции. Отныне в этом ведомстве откладываются сведения практически на каждого российского чиновника. Влияние жандармов на назначения и увольнения губернаторов становится очевидным даже для современников [2]. Расширение территориальных округов в Царстве Польском и на Кавказе продемонстрировало участие российских жандармов в выработке новых моделей в управлении окраинными территориями Российской империи. Все перечисленные наблюдения подводят к необходимости комплексного изучения административного потенциала III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Это позволит переосмыслить восприятие институциональной и концептуальной значимости политической полиции в истории России имперского периода [3].

Из архивов III Отделения СЕИВк мы можем узнать о благотворительной деятельности царской семьи и верхушки аристократов [6. С. 30].

В целом нужно сказать, что направления деятельности III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии были продиктованы актуальными вопросами и задачами государственного управления. Разнообразие задач предопределено и местом этого органа в структуре органов управления, а именно постановкой задач самим Императором в зависимости от интересующих его вопросов.

На основании изложенного следует отметить, что III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии по своим функциям и полномочиям являлось органом политического сыска, что позволяет отнести его системе органов внутренних дел и условно определить как политическую полицию. Вместе с тем III Отделение СЕИВк не являлось классическим органом правительства и действовало в интересах самого императора, как его непосредственная вспомогательная структура. Эта структура, помимо прочего, обеспечивала осведомленность монарха обо всех процессах, происходивших в российском обществе на всей территории империи. Полученная информация часто использовалась в принятии важнейших решений как в общественно-экономической сфере, так и по вопросам назначения на административные должности тех или иных лиц либо увольнения со службы местных чиновников. Это была также своеобразная связь государственной власти с гражданским обществом.

Поводом для создания III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии стало восстание 14 декабря 1825 г. (восстание декабристов). Вместе с тем сама по себе общественно-политическая обстановка обусловила появление специализированного органа политического сыска, а восстание стало лишь последним аргументом для этого. Созданием III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии возрожден политический сыск в Российской империи, но уже в более организованном виде.

Из Указа № 449 от 3 июля 1826 г. можно сделать вывод, что к основным направлениям (задачам) деятельности III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии относятся сообщение обо всех существенных событиях; сведения о сектах и расколах; случаях

фальшивомонетничества; сведения о людях, состоящих под надзором полиции; высылка неблагонадежных лиц; надзор за местами содержания государственных преступников; наблюдение за иностранцами; статистические сведения. В дальней-

шем круг задач расширяется и уточняется такими, как ведение дел о жестоком обращении помещиков с крестьянами, наблюдение за средствами массовой информации и репертуаром театров и т. п.

### Список литературы

1. Байкеева, С. Е. Государственная служба в полиции Российской империи: Историко-правовой опыт кадрового обеспечения : монография / С. Е. Байкеева. — СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2006. — 186 с.
2. Бикташева, А. Н. Казанские губернаторы в донесениях жандармских штаб-офицеров / А. Н. Бикташева // Ученые зап. Казан. гос. ун-та. — 2008. — Т. 150, кн. 1. Гуманитар. науки. — С. 83–91.
3. Бикташева, А. Н. Состояние изученности административного потенциала III Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии (1826–1880 гг.) [Электронный ресурс] / А. Н. Бикташева. — URL: <https://www.hse.ru/data/2014/05/05/1323258300/2014> (дата обращения 24.11.19).
4. Деревнина, Т. Г. III отделение и его место в системе государственного строя абсолютной монархии в России : дис. ... канд. ист. наук / Т. Г. Деревнина. — М., 1973. — 232 с.
5. Макарова, Н. В. Российское общество в эпоху правления Николая I: общественная и частная жизнь (по материалам III Отделения) : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Н. В. Макарова — М., 2013. — 45 с.
6. Макарова, Н. В. Состояние благотворительности в российском обществе в эпоху царствования Николая I, по сведениям III Отделения / Н. В. Макарова // Вестн. Ярослав. гос. ун-та. Сер.: Гуманитар. науки. — 2011. — № 2.
7. Мемуары декабристов / сост., вступ. ст. и коммент. А. С. Немзера. — М. : Правда, 1988. — 572 с.
8. Министерство внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк : в 2 т. Т. 1 / под общ. ред. В. П. Сальникова. — СПб. : Фонд «Ун-т», 2002. — 272 с.
9. О присоединении Особенной Канцелярии Министерства Внутренних дел к Собственной Его Величества Канцелярии : Указ № 449 от 3 июля 1826 г. // ПСЗ-2. — Т. I. — С. 665.
10. Об уничтожении Тайной Экспедиции и о ведении дел, производящихся в оной, в Сенате : Манифест от 2 апр. 1801 г. // Полн. собр. законодательства. — 1801. — Т. XXVI, № 19. — Ф. 813.
11. Севастьянов, Ф. Л. «Высшая полиция» в России / Ф. Л. Севастьянов // Министерство внутренних дел: страницы истории (1802–2002) / под общ. ред. В. П. Сальникова. — СПб. : Фонд «Ун-т», 2001.
12. Троцкий, И. М. Третье отделение при Николае I / И. М. Троцкий. — М. : Изд-во Всесоюз. о-ва политкаторжан и ссыльнопоселенцев, 1930. — 139 с.

Дата поступления: 22.03.2020

Дата принятия к опубликованию: 24.03.2020

### Сведения об авторе

**Бредихин Алексей Леонидович** — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, Санкт-Петербург, Россия. [axel\\_b@mail.ru](mailto:axel_b@mail.ru)

**Библиографическое описание:** Бредихин, А. Л. III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии в истории российского политического сыска / А. Л. Бредихин // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 5–11.

## Third Section of His Imperial Majesty's Own Chancellery in the History of the Russian Political Police

**A.L. Bredikhin**

*St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, St. Petersburg, Russia. axel\_b@mail.ru*

The article discusses the prerequisites and conditions for the emergence of the III department of its imperial greatness chancellery in the history of the Russian political police as an organ of the Russian political investigation, explores the functions and main lines of activity. In conclusion, conclusions are drawn about the place and role of this body in the history of the political investigation of Russia.

**Keywords:** *Division III, political investigation, Political police, Nicholas I.*

### References

1. Baykeyeva S.Ye. *Gosudarstvennaya sluzhba v politzii Rossiyskoy imperii: Istoriko-pravovoy opyt kadrovogo obespecheniya* [Public Service in the Police of the Russian Empire: Historic and Legal Experience of Personnel Support]. St. Petersburg, 2006. 186 p. (In Russ.).
2. Biktasheva A.N. Kazanskiye gubernatory v doneseniya kh zhandarm'skikh shtab-ofitserov [Kazan governors in reports of gendarmes headquarters officers]. *Uchenyye zapiski Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnyye nauki* [Scientists note kazan State University. Humanities], 2008, vol. 150, b. 1, pp. 83-91. (In Russ.).
3. Biktasheva A.N. *Sostoyaniye izuchennosti administrativnogo potentsiala III Otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1826-1880 gg.)* [State of Study of Administrative Capacity III of His Imperial Majesty's Own Office (1826-1880)]. Available at: <https://www.hse.ru/data/2014/05/05/1323258300/2014>, accessed 24.11.19. (In Russ.).
4. Derevnina T.G. *III otdeleniye i yego mesto v sisteme gosudarstvennogo stroya absol'yutnoy monarkhii v Rossii* [III branch and its place in the system of state system of absolute monarchy in Russia. Thesis]. Moscow, 1973. 232 p. (In Russ.).
5. Makarova N.V. *Rossiyskoye obshchestvo v epokhu pravleniya Nikolaya I: obshchestvennaya i chastnaya zhizn' (po materialam III otdeleniya)* [Russian society during the reign of Nicholas I: public and private life (according to the materials of the III branch). Abstract of thesis]. Moscow, 2013. 45 p. (In Russ.).
6. Makarova N.V. *Sostoyaniye blagotvoritel'nosti v rossiyskom obshchestve v epokhu tsarstvovaniya Nikolaya I po svedeniyam III Otdeleniya* [The state of charity in Russian society during the reign of Nicholas I according to the III Branch]. *Vestnik Yaroslavskego gosudarstvennogo universiteta. Seriya Gumanitarnyye nauki* [Bulletin of Yaroslavl State University. Humanities Series], 2011, no. 2. (In Russ.).
7. *Memuary dekabristov* [Memoirs of The Decembrists]. Moscow, Pravda, 1988. 572 p. (In Russ.).
8. *Ministerstvo vnutrennikh del Rossii: 1802-2002. Istoricheskiy ocherk v 2 t. T. 1* [Russian Interior Ministry: 1802-2002. Historical essay in 2 vol. Vol. 1]. St. Petersburg, 2002. 272 p. (In Russ.).
9. O prisoyedinenii Osobennoy Kantselyarii Ministerstva Vnutrennikh del k Sobstvennoy Yego Velichestva Kantselyarii: Ukaz № 449 ot 3 iyulya 1826 g. [On the accession of the Special Office of the Ministry of the Interior to His Majesty's Own Office: Decree No. 449 of July 3, 1826]. *PSZ-2* [Full collection of legislation-2], vol. I. 665 p. (In Russ.).
10. Ob unichtozhenii Taynoy Ekspeditsii i o vedenii del, proizvodiyashchikhsya v onoy, v Senate: Manifest ot 2 aprelya 1801 g. [On the destruction of the Secret Expedition and the conduct of cases carried out in it, in the Senate: Manifesto of April 2, 1801]. *Polnoye sobraniye zakonodatel'stva* [Full collection of legislation-2], 1801. vol. XXVI, no. 19, f. 813. (In Russ.).
11. Sevast'yanov F.L. "Vysshaya politsiya" v Rossii ["Supreme Police" in Russia]. *Ministerstvo vnutrennikh del: stranitsy istorii (1802-2002)* [Home Office: Pages of History (1802-2002)]. St. Petersburg, 2001. 608 p. (In Russ.).
12. Trotskiy I.M. *Tret'ye otdeleniye pri Nikolaye I* [Third Division under Nicholas I]. Moscow, 1930. 139 p. (In Russ.).

## Правосознание и его место в структуре профессиональной культуры сотрудников органов внутренних дел

**Д. В. Деккерт**

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия*

Рассматриваются вопросы, связанные с правосознанием сотрудников ОВД и его местом в структуре профессиональной культуры. В свою очередь составляющими элементами правосознания сотрудника ОВД выступают правовая идеология, правовая психология и правовая установка. Правосознание имеет психолого-педагогическое начало и реализуется в таких сферах функционирования, как бытовая, социально-гражданская профессионально-деловая и правовые знания. Правосознание сотрудников ОВД подвержено определенной деформации, в связи с чем функция прогнозирования при выполнении служебных задач играет очень важную роль.

**Ключевые слова:** правосознание, профессиональное правосознание, сотрудник ОВД, правовая установка, деформация правосознания, прогнозирование.

Органы внутренних дел (ОВД) Российской Федерации выполняют достаточно важную и нужную миссию, охраняя общественный порядок, обеспечивая общественную безопасность, защищая жизнь, здоровье, имущество граждан. Вместе с тем изменяющиеся экономические условия, более высокая степень открытости перед обществом, острая необходимость в обратной связи и задача повышения имиджа в лице социума ставят перед подразделениями новые задачи. Их решение требует от всего личного состава высокого уровня профессиональной культуры.

Профессиональная культура — собирательное понятие, которое включает в свою структуру знания, убеждения, ценностные ориентации, навыки, умения, установки, а кроме этого, морально-психологические качества в виде отношения к окружающим, к происходящему и к самому себе. ОВД являются одним из важнейших элементов правоохранительной системы Российской Федерации. Их деятельность находится под пристальным вниманием общества, о чем свидетельствуют результаты многих опросов. Вопросы повышения эффективности являются на сегодняшний день одними из ключевых. Эффективность, в свою очередь, во многом зависит от уровня профессионализма и компетентности сотрудников. Профессиональную культуру сотрудников ОВД можно представить в виде совокупности трех компонентов: коммуникативного, эмоционального и деонтологического. При этом, учитывая специфику служебных реалий ОВД и обобщая данные компоненты, хотелось бы

обратиться к такому значительному фактору, детерминирующему эффективность деятельности, как правосознание.

Разделяя точку зрения профессора Т. Н. Радько, под правосознанием будем понимать форму общественного сознания, представляющую систему правовых взглядов, понятий, идей и чувств, основанных на знании права и других правовых явлений, выражающую их оценку и содержащую новые правовые требования [5. С. 626]. Безусловно, правосознание является отражением духовной стороны жизни общества. Повышение его уровня необходимо каждому гражданину, а сотрудникам ОВД — в большей степени, поскольку они находятся на передовой борьбы с преступностью и охраняют соблюдение существующих правовых норм. Формирование правосознания начинает формироваться, как правило уже в детстве и продолжается на протяжении всей жизни. Можно выделить такие его виды, как общественное, индивидуальное и профессиональное. Применительно к деятельности сотрудников ОВД наибольший интерес вызывает профессиональное правосознание. При этом необходимо учитывать, что профессиональное сознание сотрудника базируется как на общественном, так и на индивидуальном. Оно является определенной вершиной, показателем его личностных, морально-нравственных и профессиональных качеств, регулирующих служебную деятельность. Для того чтобы более детально рассмотреть место правосознания в структуре профессиональной культуры сотрудников ОВД, необходимо рассмотреть его структуру, особенности,

роль в правоохранительной практике, в том числе влияние на профессиональную деформацию.

Рассматривая вопрос о структуре правосознания сотрудников ОВД, обратимся к точке зрения О. В. Пересадиной [3], выделяющей следующие элементы:

- 1) правовая идеология;
- 2) правовая психология;
- 3) правовая установка.

Анализируя сущность правовой идеологии, как структурного элемента правосознания, исследователь подчеркивает тот факт, что нормы, принципы и устои усваиваются человеком в процессе всей жизни и, поступая на службу в ОВД, сотрудник уже имеет некий базис, а специализированные правовые знания только совершенствуют идеологию. В этом аспекте можно полностью согласиться с ученым, поскольку действительно вопросы идеологии в целом, а правовой в частности — это вопросы морали, воспитания и понимания механизма правового регулирования.

Раскрывая сущность правовой психологии, О. В. Пересадиной особый акцент делает на элементарных эмоциональных состояниях психики сотрудников и эмоциональных образованиях. Безусловно, если рассматривать проблему ценностного отношения к правовой реальности, то такая точка зрения является оправданной и научно объяснимой. Вместе с тем не в полной мере можно согласиться с ученым по поводу отнесения такого механизма, как мотивация к службе в ОВД, к элементу правовой психологии. Если рассматривать вопросы мотивации при поступлении гражданина на службу, то следует заметить, что в большинстве своем они отражают идеалистическую картину, когда будущий сотрудник не в полной мере осознает, с какими трудностями, проблемами и моральными дилеммами ему придется столкнуться. Зачастую многие правовые реалии воспринимаются будущим сотрудником не совсем осознанно, что не является показателем его правосознания в полном объеме.

Однако третий элемент — правовая установка — является одним из ключевых, поскольку позволяет систематизировать знания, ценности, убеждения и проявить их в определенных ситуациях. Основное выражение правовая установка находит в совершении правомерных поступков сотрудниками ОВД. С такой точкой зрения можно согласиться, поскольку в отличие от мотивационной составляющей службы реальное выражение отношения к пра-

вовой действительности является подтверждением высокого уровня правосознания сотрудника ОВД.

В целом, обобщая изложенное по поводу структуры правосознания, следует заметить, что оно является сложным психолого-правовым и нравственно-этическим структурным элементом профессиональной культуры сотрудников ОВД, характеризующим ее компоненты (коммуникативный, деонтологический и эмоциональный) с точки зрения ценностных позиций.

Говоря о психолого-правовой природе правосознания сотрудников ОВД, некоторые авторы не отрицают того факта, что в его основе лежат морально-нравственные установки, при этом его изучение не должно ограничиваться рамками ценностно-этического подхода [6. С. 3]. В подтверждение этого для характеристики сущности правосознания предлагается выделять сферы его функционирования. Так, бытовая сфера имеет семейную природу и ярко выраженный педагогический аспект, поскольку на уровне семьи, дома, окружения проявляется способность и возможность человека жить в определенных рамках. В свою очередь социально-гражданская сфера функционирования правосознания не в полной мере способна охарактеризовать уровень сотрудника ОВД. Это происходит ввиду того, что сотрудник является специальным субъектом правоотношений, несет повышенную ответственность, ограничен в проявлении различных инициатив и должен поступать в большинстве своем как представитель государственной власти. Это не свидетельствует о его неполноценном или противоречивом правосознании, а является специфическим моментом, определяющим суть служебной деятельности.

Обращаясь к сферам профессионально-деловой компетенции и правовых знаний, следует отметить, что применительно к деятельности сотрудников ОВД они являются взаимодополняющими. Если рассматривать такой вид правосознания, как профессиональное, то можно сделать вывод, что это правосознание юристов и правоприменителей. В этом и заключается природа правосознания сотрудников ОВД, отличающаяся тем, что морально-нравственные составляющие деятельности неразрывно связаны с навыками практического познания правовых норм и их применения. Данные сферы — в достаточной мере определяющие для характеристики сущности правосознания в структуре профессиональной культуры сотрудников ОВД. Именно

правовые знания и умение качественно и объективно их применять определяют уровень профессионализма и культуры сотрудника. Не менее важным моментом, характеризующим уровень правосознания сотрудника, является умение прогнозировать и оценивать свои поступки и действия не только в конкретный момент, но и в перспективе [4. С. 6]. В связи с этим рассуждать о формировании и развитии правосознания сотрудников ОВД необходимо с точки зрения прогностической функции применения норм права.

Функция прогнозирования является одной из ключевых в характеристике профессионального правосознания сотрудников ОВД. Любой законодательный акт имеет как нормативную, так и нравственную составляющую. Сотруднику ОВД необходимо понимать и осознавать эти границы, действовать согласно букве закона, при этом осознавая степень важности и ответственности за принимаемые решения с точки зрения внутреннего убеждения и морали. Отсутствие понимания своих действий с ценностных позиций может способствовать формированию процесса «деформации правосознания», когда сотрудник оправдывает любые свои действия интересами службы, даже если это требует нарушения закона. Данный процесс предполагает остаточный принцип наличия правовых установок в структуре правосознания сотрудника ОВД [7. С. 132]. Это, в свою очередь, является подтверждением «перерождения правового сознания», как формы деформации правосознания, что выражается в совершении преступных действий [1]. Однако, рассуждая о преступных действиях, нельзя не сказать о деструктивном поведении сотрудников в целом [2. С. 47]. Анализируя прогностическую функцию правосознания, следует заключить, что пренебрежение правовыми нормами для сотрудника, начиная с бытовой сферы и заканчивая мелкими нарушениями в рамках служебной деятельности, могут привести к более серьезным нарушениям. Отталкиваясь от структурных элементов правосознания, следует выделить правовую установку и правовую психологию. Именно эти два структурных элемента правосознания являются яркими характеристиками деструкции и деформации правосознания. Более того, деформация профессионального сознания является показателем профессиональной деформации сотрудника в целом, поскольку вся служебная деятельность сотрудников ОВД связана с правоприменением.

Рассматривая правосознание сотрудников ОВД в основном с позиции психолого-правовой составляющей, позволим себе обратиться к его педагогической стороне. Формирование правосознания сотрудников ОВД как структурного элемента их профессиональной культуры — процесс, требующий систематической работы по воспитанию и обучению личного состава. В этой связи можно говорить о значимой роли ведомственных образовательных организаций системы МВД России, причем не только высшего образования, но и дополнительного профессионального, суворовских училищ. Получение ведомственного либо профильного образования можно рассматривать в рамках данной статьи как процесс трансформации правового сознания в профессиональное. Обучаясь, человек погружается в так называемую служебно-учебную среду, которая способствует привитию молодому сотруднику определенных традиций, понятий, правил должного поведения на службе и вне ее. Это позволяет влиять и на правовую идеологию, и на установку и правовую психологию, как структурных элементов правосознания.

Рассмотрев некоторые особенности правосознания сотрудников ОВД, сделаем следующие выводы:

1. Формирование правосознания сотрудников ОВД — достаточно длительный и динамичный процесс. Как структурный элемент профессиональной культуры, он представляет собой обобщающую характеристику и внешний показатель функционирования ее элементов.
2. Правосознание можно классифицировать на общественное, индивидуальное и профессиональное.
3. Правосознание имеет четко выраженную структуру и включает в себя правовую идеологию, правовую психологию и правовые установки.
4. Мотивация при поступлении на службу не в полной мере является характеристикой сформированности правосознания гражданина.
5. Функция прогнозирования в структуре правосознания имеет очень большое значение. Умение предвидеть последствия своих действий, давать им объективную оценку с нравственной позиции может способствовать профилактике «деформации правосознания» сотрудника.
6. «Деформация правосознания» может привести к его перерождению, как край-

ней степени, выражающейся в потенциальной возможности совершения сотрудником преступлений.

7. Одним из ключевых аспектов формирования и развития правосознания сотрудников ОВД, как структурного элемента профессиональной культуры, является педагогический.

### Список литературы

1. Баранов, П. П. Правосознание и правовое воспитание / П. П. Баранов // Общая теория права : курс лекций. — Н. Новгород, 1993. — 494 с.
2. Злоказов, К. В. Особенности деструктивности личности в связи с различными формами служебных злоупотреблений / К. В. Злоказов // Психопедагогика в правоохранительных органах. — 2012. — № 3 (50). — С. 47–52.
3. Пересадына, О. В. Структура профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел / О. В. Пересадына // Ист., филос., полит. и юрид. науки. Культурология и искусствоведение. Вопр. теории и практики. — 2015. — № 7-1 (57). — С. 128–130.
4. Присяжная, А. Ф. Профессионально-личностное становление и развитие педагога на основе формирования прогностической компетентности : учеб. пособие / А. Ф. Присяжная. — Челябинск : Изд-во Челяб. гос. пед. ун-та, 2005. — 110 с.
5. Радько, Т. Н. Теория государства и права : учебник / Т. Н. Радько. — 2-е изд. — М. : Проспект, 2011. — 752 с.
6. Сергачева, О. В. Правосознание сотрудников органов внутренних дел / О. В. Сергачева, М. И. Марьин // Психопедагогика в правоохранит. органах. — 2010. — № 2 (41). — С. 3–7.
7. Сизов, В. Е. Основные проблемы формирования профессионального правосознания сотрудников полиции на современном этапе / В. Е. Сизов, В. Г. Жуков // Вестн. Воронеж. ин-та МВД России. — 2019. — № 1. — С. 130–135.

Дата поступления: 20.03.2020

Дата принятия к опубликованию: 22.03.2020

### Сведения об авторе

**Деккерт Дмитрий Викторович** — кандидат педагогических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [dekkert@mail.ru](mailto:dekkert@mail.ru)

**Библиографическое описание:** Деккерт, Д. В. Правосознание и его место в структуре профессиональной культуры сотрудников органов внутренних дел / Д. В. Деккерт // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 12–16.

---

*Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2020. Vol. 5, iss. 1. Pp. 12–16.*

## Justice and Its Place in the Structure of a Professional Culture of Employees of Domestic Bodies

*D.V. Dekkert*

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. [dekkert@mail.ru](mailto:dekkert@mail.ru)*

The article discusses issues related to the legal awareness of police officers and its place in the structure of professional culture. In turn, the legal ideology, legal psychology and legal attitude are the constituent elements of the legal consciousness of the police officer. Legal consciousness has a psychological and pedagogical beginning

and is implemented in such areas of functioning as household, social and civil professional business and legal knowledge. The legal awareness of ATS officers is subject to a certain deformation, and therefore the forecasting function plays a very important role in the performance of official tasks.

**Keywords:** *legal consciousness, professional legal consciousness, police officer, legal attitude, deformation of legal consciousness, forecasting.*

### References

1. Baranov P.P. Pravosoznanie i pravovoe vospitanie [Legal awareness and legal education]. *Obshchaia teoriia prava: kurs lekcii* [General theory of law: a course of lectures]. N. Novgorod, 1993. 494 p. (In Russ.).
2. Zlokazov K.V. Osobennosti destruktivnosti lichnosti v sviazi s razlichnymi formami sluzhebnykh zloupotreblenii [Features of personality destructiveness in connection with various forms of official abuse]. *Psihopedagogika v pravookhranitel'nykh organakh* [Psychopedagogy in law enforcement], 2012, no. 3 (50), pp. 47-52. (In Russ.).
3. Peresadina O.V. Struktura professional'nogo pravosoznaniia sotrudnikov organov vnutrennikh del [The structure of professional legal awareness of employees of internal affairs bodies]. *Ist., filos., polit. i iurid. nauki. Kul'turologiia i iskusstvovedenie. Vopr. teorii i praktiki* [Historical, philosophical, political and legal sciences. Cultural studies and art history. Questions of theory and practice], 2015, no. 7-1 (57), pp. 128-130. (In Russ.).
4. Prisiazhnaia A.F. *Professional'no-lichnostnoe stanovlenie i razvitie pedagoga na osnove formirovaniia prognosticheskoi kompetentnosti* [Professional and personal formation and development of a teacher based on the formation of prognostic competence]. Chelyabinsk, 2005. 110 p. (In Russ.).
5. Radko T.N. *Teoriia gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. Moscow, Prospect, 2011. 752 p. (In Russ.).
6. Sergacheva O.V., Mar'in M.I. Pravosoznanie sotrudnikov organov vnutrennikh del [Legal awareness of employees of internal affairs bodies]. *Psihopedagogika v pravookhranit. organakh* [Psychopedagogy in law enforcement], 2010, no. 2 (41), pp. 3-7. (In Russ.).
7. Sizov V.E., Zhukov V.G. Osnovnye problemy formirovaniia professional'nogo pravosoznaniia sotrudnikov politcii na sovremennom etape [The main problems of the formation of professional legal awareness of police officers at the present stage]. *Vestnik Voronezh. in-ta MVD Rossii* [Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2019, no. 1, pp. 130-135. (In Russ.).

## Этапы административных реформ Японии и Китая

**В. И. Стариков**

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия*

Рассматриваются основные административные реформы в сфере административно-территориального деления, государственных служб Японии и Китая. Проанализированы положения нормативно-правовых актов, действующих в этих странах.

**Ключевые слова:** *Конституция Японии, Конституция КНР, исполнительные власти Японии, исполнительные власти КНР, государственные органы и государственные служащие, правовой статус судебных органов.*

Действующая Конституция Японии вступила в силу в мае 1947 г. Так как основным законом стал разрабатываться сразу после окончания Второй мировой войны (1946), то Конституция представляла собой некий компромисс. По образному выражению японского государствоведа Х. Масаясу, «процесс принятия новой Конституции был похож на соревнование по перетягиванию каната между оккупационными властями и консервативными силами Японии в рамках границ, очерченных международным и внутрияпонским общественным мнением» [2].

В Конституции особое значение имеет девятая статья [1], которая провозглашает, что «японский народ на вечные времена отказывается от войны, как суверенного права нации, а также от угрозы применения вооруженных сил, как средства разрешения международных споров». Предпринимались попытки отменить данную статью, а также предлагалось уточнить статус императора, однако эти поправки до сих пор не приняты.

Территория Японии делится на политико-территориальные единицы высшего уровня и низшего уровня. К единицам высшего уровня следует отнести 47 префектур. Низовое звено составляют города (си), поселки (мати) и сельские общины (мура).

Говоря о публичной администрации, следует отметить одну интересную особенность: японские

министры не являются специалистами в руководимых областях, они целиком зависят от компетентности своих заместителей. В действительности аппаратом министерства руководит административный заместитель, который является профессиональным чиновником в той или иной области.

В послевоенный период в Японии стали создаваться так называемые вспомогательные органы. А. М. Осавелюк отмечает, что «при помощи этих органов правительство имеет возможность получать дополнительную информацию помимо официальных каналов, проверять объективность информации, поступающей по официальным каналам, проводить независимые экспертизы, исследования и в конечном счете получать лучшую возможность контроля бюрократического аппарата» [8].

Помимо вспомогательных органов, создаваемых при органах исполнительной власти, в Японии существует сеть так называемых «персональных консультативных органов», которые подчинены прежде всего министрам и премьер-министру.

Что касается государственной службы Японии, то в категорию государственных служащих (кокка комуин) принято включать помимо чиновников в собственном смысле этого слова также лиц, работающих на принадлежащих государству предприятиях, служащих государственных школ,

военнослужащих сил самообороны и др. Все лица, находящиеся на государственной службе, подразделяются на две основные категории: работники «обычной службы» и работники «особой службы». Большинство государственных служащих заняты на «обычной службе», где действует конкурсная система назначения на должность. Здесь существует восемь рангов (дою). Ранги, в свою очередь, подразделяются на 15 разрядов (гохо). Разряд чиновника зависит от образования и стажа.

Действующая Конституция закрепила положение государственных служащих как «слуг всего общества», а не какой-либо одной его части. В 1947 г. был принят закон о государственных служащих (с изменениями и дополнениями), служащий основным источником правового регулирования государственной службы. В 1950 г. был принят закон о местных служащих. Контроль за соблюдением законодательства в сфере государственной службы был возложен на Совет по делам персонала («дзиндзи-ин») [1]. Как отмечает И. А. Латышев<sup>5</sup>, на государственной службе действует характерная для Японии система «пожизненного найма», предполагающая длительную (до ухода на пенсию) службу работающего по найму в одной и той же организации.

«Японский труженик, — пишет В. В. Овчинников, — приходит к нанимателю, чтобы установить с ним отношения, очень похожие на пожизненный брачный контракт. Важность подобного шага в человеческой судьбе действительно сравнима только со свадьбой, с выбором спутника жизни, ибо сменить работу значит для японца примерно то же, что сменить жену. Даже если это и случается, то лишь как исключение, причем нежелательное». Следует оговориться, что система пожизненного найма характерна для крупных предприятий. Для поступающих на службу проводятся экзамены по трем группам: для окончивших высшие учебные заведения; для имеющих неполное высшее образование; для окончивших средние учебные заведения.

Повышение в должности осуществляется через конкурсные экзамены (согласно ст. 37 Закона о государственных служащих).

Как показывает практика, шансы занять руководящие, элитные посты имеют только лица

с высшим образованием. Как правило, это выпускники юридического факультета Токийского университета.

К важнейшим административным законам, по мнению Н. В. Румянцева, следует отнести Закон об административных процедурах, принятый в 1993 г. Законодательной целью этого документа является обеспечение защиты личных прав и интересов сторон путем повышения уровня законности и прозрачности законодательного процесса. В 1999 г. был принят пакет законов, существенно расширявших права органов местного самоуправления.

В 2006 г. по законодательной инициативе Кабинета министров парламент Японии принял несколько новых законов, которые гарантировали продолжение реформ на последующие годы. По мнению коллектива авторов — ученых, занимающихся исследованием государственно-политической модели Японии, — существует несколько факторов, вызвавших необходимость проведения административной реформы: японское общество стремительно меняется. И, будучи обществом высокоразвитым и сложившимся, оно оказалось готовым к созданию новой экономико-политической системы, которая будет в большей степени способствовать развитию рынка и рыночных отношений и ориентирована на это.

Вступая в XXI в., Страна восходящего солнца намерена превратиться из «царства групп» в «царство личностей», а для этого, помимо действующего законодательства, нужно внести коррективы в традиционные нормы этики и морали.

В правительстве имеется доклад «Японское видение XXI века», который призывает воспитывать у молодежи дух новаторства, видеть в разнообразии источник силы.

Что касается основополагающих целей и задач конституционно-правового регулирования Китая, то оно определяется действующей Конституцией, принятой в 1982 г. Для основного закона КНР характерна насыщенность нормативных актов нормами-принципами и нормами-пожеланиями.

Так, в ст. 27 Конституции сказано: «Все государственные органы и государственные служащие должны опираться на народ, постоянно

поддерживать тесные связи с народом, прислушиваться к мнениям и предложениям масс, находиться под их контролем, отдавать все силы служению народу».

Согласно Конституции китайский парламент — Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) — образует центральное народное правительство — Государственный совет, который является исполнительным органом высших органов государственной власти, высшим государственным административным органом государственного управления общей компетенции, которому подчинены все органы государственного управления.

После принятия действующей Конституции Китай вступил в эпоху всесторонних реформ. Необходимо отметить, что пекинское руководство успешно проводит не только экономические но и политические реформы. Существенные изменения произошли в судебной власти. Так, согласно ст. 123 Конституции народные суды КНР являются государственными судебными органами, однако не закрепляется принцип осуществления правосудия исключительно судами, что связано с проведением «судов масс» и судебных митингов по наиболее важным для общества делам. Правовой статус судебных органов урегулирован также Законом «Об организации народных судов разных ступеней». В 1995 г. был принят Закон «О судьях». Неотъемлемой частью судебной системы страны является институт народных заседателей. Можно сказать, что систему судов образуют общие и специальные суды. К общим судам относятся Верховный народный суд и местные народные суды трех ступеней: высший, средний и низший.

В соответствии с основным законом в Китае существует трехзвенная система административно-территориального деления. Верхнее звено включает в себя провинции, автономные районы и города центрального подчинения. Среднее звено образуется автономными округами, уездами, на которые делятся провинции и автономные районы. Третье звено — уезды и автономные уезды делятся на волости, национальные волости и поселки.

Следует также отметить особые административные районы Китая — бывшие колониальные владения Аомынь (Макао) и Синган (Гонконг), — которые возвращены Китаю Португалией и Великобританией. Особенность правового статуса этих районов состоит в том, что они, не будучи неотъемлемой частью Китая, не устанавливают социалистическую систему, и сохраняют в течение 50 лет прежнюю капиталистическую систему.

В 1990-х гг. вновь стали происходить значительные изменения во всех областях социально-экономической жизни страны: старая, плановая модель экономики стала уходить в прошлое. В этот период страной была поставлена задача — урегулировать отношения между центром и местами, рационально разграничить сферы правительств, с тем чтобы развить активность как центра, так и мест. В это же время была создана современная государственная служба. Вступило в действие Временное положение о государственных служащих.

«Первым шагом к совершенствованию политической системы Китая, — пишет В. В. Овчинников, — можно считать провозглашение Дэном Сяопином верховенство закона. Переход от революционной целесообразности к идее о том, что законы писаны для всех, в том числе и для руководителей партии и государства, явился существенным шагом к демократизации китайского общества».

Новая система государственной службы являлась важным этапом перехода от всеобщего централизованного распределения кадров к зачислению в штаты административных органов путем экзаменационного отбора. Конституцией КНР и текущим законодательством предусмотрен порядок замещения должностей. Отмечается, что впервые зачисленные на должности государственные служащие проходят годичный испытательный срок. Реформа предусматривает регулярные аттестации государственных служащих. Следует отметить, что на данном этапе проводились и политические реформы.

**Список литературы**

1. Административное право зарубежных стран / под ред. Н. В. Румянцева. — М. : Юнити, 2017. — 300 с.
2. Инако, Ц. Современное право Японии / Ц. Инако. — М., 1981. — 210 с.
3. Конституция Японии [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
4. Конституция КНР 1982 г. [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
5. Латышев, И. А. Японская бюрократия / И. А. Латышев. — М., 1968. — 230 с.
6. Овчинников, В. В. Сакура и дуб. Ветки сакуры и корни дуба / В. В. Овчинников. — М. : АСТ : Астрель. — 330 с.
7. Осавелюк, А. М. Конституционное право зарубежных стран / А. М. Осавелюк. — М. : Юнити, 2010. — 440 с.

**Дата поступления:** 20.03.2020

**Дата принятия к опубликованию:** 22.03.2020

**Сведения об авторе**

**Стариков Владимир Иванович** — кандидат юридических наук, доцент, кафедры конституционного и муниципального права Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. *istar977@mail.ru*

**Библиографическое описание:** Стариков, В. И. Этапы административных реформ Японии и Китая / В. И. Стариков // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 17–21.

*Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2020. Vol. 5, iss. 1. Pp. 17–21.*

## Stages of Administrative Reforms of Japan and China

**V.I. Starikov**

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. istar977@mail.ru*

The article discusses the main administrative reforms in the field of administrative-territorial division, public services of Japan and China. The provisions of the regulatory legal acts in force in these countries are analyzed.

**Keywords:** *Constitution of Japan, Constitution of the PRC, executive authorities of Japan and the PRC, government bodies and public servants. Legal status of the judiciary.*

### References

1. Rummyantsev N.V. (ed.). *Administrativnoe pravo zarubezhnykh stran* [Administrative law of foreign countries]. Moscow, Unity, 2017. 300 p. (In Russ.).
2. Inako C. *Sovremennoe pravo Iaponii* [Modern Law of Japan]. Moscow, 1981. 210 p. (In Russ.).
3. Konstitutsiia Iaponii [The Constitution of Japan]. *Spravochnaia pravovaia sistema "Konsul'tantPlus"* [Reference legal system "ConsultantPlus"]. (In Russ.).
4. Konstitutsiia KNR 1982 g. [Constitution of the PRC of 1982]. *Spravochnaia pravovaia sistema "Konsul'tantPlus"* [Reference legal system "ConsultantPlus"]. (In Russ.).
5. Latyshev I.A. *Iaponskaia biurokратиia* [Japanese bureaucracy]. Moscow, 1968. 230 p. (In Russ.).
6. Ovchinnikov V.V. *Sakura i dub. Vetki sakury i korni duba* [Sakura and oak. Sakura branches and oak roots]. Moscow, AST, Astrel. 330 p. (In Russ.).
7. Osaveluk. *Konstitucionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow, Unity, 2010. 440 p. (In Russ.).

## Объединение Германии и германский конституционализм. Разработка и принятие Конституции Германии 1871 г.

**А. А. Бухаева, Е. С. Жамбаев, А. Н. Сагадиев**

*Кокшетауский университет им. А. Мырзахметова, Кокшетау, Казахстан*

Рассмотрен первый конституционный акт в истории единого Германского государства — Конституция 1871 г. Проанализированы основные ее положения, а также отмечено, что Германская империя представляла собой федеративное государство, в котором сочетались законодательная централизация и административная самостоятельность отдельных ее частей. В данной работе исследованы ранние этапы формирования объединенного немецкого государства, именованного в те времена империей. Конституция 1871 г. наделяла объединенные земли (Пруссия, Бавария, Саксония и др.) известной независимостью, но в действительности это был союз, в котором не было даже и формального равенства членов — государственное устройство вновь созданной империи обеспечивало гегемонию прусской монархии.

**Ключевые слова:** Конституция, Германия, Пруссия, парламент (рейхстаг), палаты, Отто фон Бисмарк, депутат, право, выборы.

Объединение Германии на основе признаваемой всеми государствами Конституции (Франкфуртская конституция от 20 марта 1849 г.) или объединение под началом одного из крупнейших государств (Австрии или Пруссии) стало к середине XIX в. довольно сложной дилеммой в Союзе германских государств, вобравшем в себя одну империю (Австрия), пять королевств (Пруссия, Саксония, Бавария, Ганновер, Вюртемберг), десятки герцогств и княжеств, вольные города.

Большая часть германской буржуазии добивалась объединения Германии под главенством Пруссии. Этот путь предусматривал исключение из Германии владений монархии Габсбургов, поэтому его сторонники получили название «малогерманцев». Второй путь объединения Германии предусматривал объединение всех территорий Германского Союза в едином Германском государстве во главе с Австрией. Некоторые группы мелкой буржуазии и крестьянства, особенно на юге страны, стремились к превращению Германии в федеративную республику наподобие Швейцарии, со слабой центральной властью и сохранением значительной доли независимости за мелкими государствами [1. С. 510—511].

Германия по Франкфуртской конституции представляла собой федерацию земель во главе с императором, который должен был присягать делу охраны «империи и прав немецкого народа, а имперскую Конституцию соблюдать точно и добросовестно». Такую присягу должен был приносить

не только император, но и каждый имперский чиновник. Конституция объявляла об упразднении сословий, неприкосновенности личности, равенстве перед законом, отдельных свободах — равенстве всех граждан перед законом, свободе слова, печати, совести, неприкосновенности личности, бесплатном и светском начальном образовании и т. п. Вместе с тем Конституция объявляла неприкосновенной церковную собственность, а вопрос о важнейших феодальных повинностях предлагала решать путем соглашения между помещиками и крестьянами.

Парламент (рейхстаг) состоял из двух палат: Палаты государств, избираемой на шесть лет и заполняемой по принципу неравного представительства (40 депутатов от Пруссии, 38 — от Австрии, 18 — от Баварии, 10 — от Саксонии, 2 — от Гамбурга и по одному от большинства герцогств и княжеств), и Палаты народа (нижней палаты), которая избиралась на три года. Отдельные немецкие государства имели свою Конституцию, правительство, чиновную иерархию.

Планировалось также создание Имперского суда с возложением на него разбирательства жалоб отдельных государств, разногласий между палатами, а также политических и частноправовых разногласий между государствами. Судебная власть признавалась только за государством, родовые суды упразднялись, и в ст. 176 провозглашалось, что «все равны перед судом».

Всякий немец, говорилось в ст. 159, имеет право обращаться с письменными прошениями

и жалобами к правительству, к народным представителям и рейхстагу. Для возбуждения судебного преследования против государственного чиновника за действие по службе «не требовалось предварительного согласия начальства» (ст. 160) (это положение было впоследствии повторено в Конституции 1871 г.).

Как отмечают авторы отечественного издания «Всемирной истории», «при всей своей умеренности имперская Конституция имела прогрессивное значение, так как ставила задачей ликвидировать политическую раздробленность страны и являлась шагом на пути превращения Германии в буржуазную монархию. Именно поэтому правящие круги Пруссии и других крупных германских государств, где у власти стояли реакционные группы дворянства и бюрократии, отказались признать эту Конституцию» [Там же. С. 514].

Действительно, оба монарха, которым собрание предложило корону императора, отказались от нее. Король прусский в апреле 1849 г. заметил в этой связи, что корона дается «милостью Божией» и не может быть делом собрания. Ее принятие принесло бы «величайшее несчастье своим привкусом революции 1848 года». В итоге Франкфуртская конституция оказалась фикцией; тот факт, что ее признали 29 мелких и средних государств, не имел существенного значения.

После того как Франкфуртская конституция осталась «мертворожденным проектом», а самих делегатов национального (учредительного) собрания разогнало правительство Вюртемберга, на первый план выдвинулся второй путь объединения — через создание «малой» федерации германских государств, группирующихся вокруг Австрии или Пруссии. Наибольшим успехом в этом отношении увенчались усилия Пруссии.

Немаловажную, а возможно, и решающую роль в объединении Германии и одновременно укреплении монархии в Пруссии сыграла именно проводимая последней успешная внешняя политика. Пруссия возглавила движение за объединение Германии и добилась этой цели, причем борьба Пруссии за гегемонию в Германии началась задолго до династических войн. Пруссия начала ее с утверждения своего лидерства в создании единого немецкого экономического и правового пространства, что и позволило ей в значительной мере преодолеть местный сепаратизм. Но главные препятствия, стоящие на пути создания единой

Германии, Пруссия устранила на поле брани, используя свою военную мощь, выдающуюся же роль в этом сыграл канцлер Прусского королевства — одаренный дипломат и политик князь Отто фон Бисмарк.

Пруссия, претендуя на объединительную роль, уповала исключительно на военную силу и стремилась создать крупную армию. Прусский король Вильгельм I, вступивший на престол в 1861 г., и его окружение стали усиленно готовиться к войне, намереваясь довести численность армии до 400 тыс. чел. На это мероприятие и на улучшение вооружения войск требовались значительные средства. Свое требование Вильгельм вынес на заседание парламента.

Депутаты-либералы прусского ландтага, добиваясь политических уступок от правительства, использовали право, предоставленное ландтагу по Конституции 1850 г., и отказались утвердить испрашенные правительством военные кредиты. Правительство ответило на это роспуском палаты, однако новые выборы вновь принесли победу депутатам оппозиции. Это вызвало острое беспокойство при дворе и в правительственных кругах, опасавшихся, что оппозиция обратится за поддержкой к широким кругам избирателей и в стране начнутся серьезные антиправительственные выступления [Там же. С. 322].

В этой ситуации назначенный премьер-министром фон Бисмарк стал почти неограниченным хозяином Пруссии. Идя у него на поводу, король согласился даже на нарушение Конституции ради того, чтобы прусская армия помогла объединить Германию вокруг Пруссии.

Нимало не смущаясь протестами депутатов, Бисмарк провел военную реформу явочным путем. Одновременно он сформулировал свою программу объединения Германии: «Не на либерализм Пруссии взирает Германия, а на ее мощь... Не речами, не постановлениями большинства решаются великие вопросы времени — это было ошибкой 1848 и 1849 гг., — а железом и кровью».

Свою агрессивную политику Бисмарк начал крайне решительно и бесцеремонно претворял в жизнь. Не имея возможности противостоять намерениям премьер-министра, депутаты пошли на крайнюю меру и стали вынуждать короля Вильгельма I отказаться от престола. Однако тот, выполняя волю Бисмарка, не сделал этого. Только в 1867 г., когда в ландтаг пришла партия

национал-либералов, депутаты поддержали настойчивые требования правительства Бисмарка.

В 1860-х гг. со всей очевидностью проявилось отношение Пруссии к объединению Германии как к универсальному способу завоевания германских государств, подчинения их прусскому владычеству. Все это делалось с одной целью — перехватить главенство в Союзе у Австрии и воссоздать Германию как единую империю под главенством Пруссии. В результате в 1866 г. был упразднен Германский Союз и образован Северогерманский Союз, в который вошли все северные, ряд западных и южных германских государств — всего 28 монархий и вольных городов с населением общей численностью 30 млн чел. [2. С. 257].

Доверие немецких либералов и демократов к Бисмарку восстановилось после того, как он еще в проекте реорганизации Германского Союза от 10 июня 1866 г. выступил за учреждение общегерманского парламента, избранного на основе всеобщего избирательного права [3. С. 386, 397]. В развитие этого положения в 1867 г. была разработана и принята Конституция Северогерманского Союза, в которой были воспроизведены многие положения Франкфуртской конституции 1849 г., в том числе гражданские и политические свободы. Согласно этой Конституции, которой прусскому королю как президенту Союза передавалась вся полнота исполнительной власти, командование над объединенными войсками и ряд других важных полномочий. Непосредственно же исполнительная власть концентрировалась в руках канцлера, ответственного перед королем. Создавался на основе всеобщего избирательного права общесоюзный рейхстаг, которому стало принадлежать исключительное право вотиrowания налогов. При разработке этой Конституции О. Бисмарк, главный вдохновитель и исполнитель плана объединения Германии «железом и кровью», заявил о своем стремлении единолично управлять делами Союза, утверждая, что с введением «коллективности пропадает ответственность» [2. С. 141]. Впоследствии в объединенной Германии был создан лишь ряд управлений и ведомств, подчиненных непосредственно канцлеру, что создавало условия для усиления роли прусских министров.

Союзным канцлером стал министр-президент Пруссии Бисмарк. Прусский генеральный штаб фактически превратился в высший военный орган всего Северогерманского Союза. В общесоюзный

парламент — рейхстаг — должны были пройти выборы на основе всеобщего (для мужчин, достигших 21 года) и прямого (но не тайного) голосования, причем большинство мест (17 из 43) принадлежало депутатам от Пруссии. Однако рейхстаг пользовался лишь незначительным политическим влиянием, поскольку его решения не имели силы без утверждения их Союзным советом, председателем которого являлся канцлер. К тому же согласно закону рейхстагу не было подотчетно и правительство Бисмарка [3. С. 397].

Конституция вводила единое гражданство Союза. На ее основании в Северогерманском Союзе был образован ряд общих учреждений, отменена паспортная система, введена свобода передвижения и местожительства, учреждена единая система мер и весов, ликвидированы остатки цеховых привилегий. Важнейшие вопросы государственной жизни, такие как внешняя политика, законодательство в области торговли и промышленности, денежное обращение, пути сообщения, почта и телеграф, Конституция передавала в ведение Союза. При этом каждое государство — член Союза сохраняло собственные органы власти — правительства, ландтаги, законодательство и пр. [1. С. 329—330].

Формирование единого общегерманского правового пространства еще больше продвинуло страну на пути к национальной консолидации [4. С. 203]. Таким образом, Бисмарк, добившись создания Северогерманского Союза, в котором руководство неоспоримо принадлежало Пруссии, подготовил Германию к новой войне с Францией за окончательное завершение своего объединения.

Победоносная война Германии с Францией привела в 1871 г. к отторжению от последней Эльзаса и Лотарингии и к выплате огромной контрибуции в 5 млрд франков. В дни войны завершилось и объединение Германии. Уже в сентябре 1870 г. Бисмарк начал переговоры об объединении государств Южной Германии и Северогерманского Союза. Принятые в их ходе так называемые «оборонительные договоры» Северогерманского Союза с Баденом, Баварией, Вюртембергом и Гессен-Дармштадтом стали правовой основой их вступления в новый союз, преобразованный в 1871 г. в Германскую империю.

Бурные споры при создании Конституции вызвали вопрос о вознаграждении членов рейхстага. Победила точка зрения Бисмарка, настаивав-

шего на том, что депутаты не должны получать за свою работу «никакого жалования или вознаграждения» [1. С. 260]; подобным способом он стремился ограничить возможность депутатам низшего сословия принимать участие в работе парламента. Это положение было закреплено в ст. 32 гл. V «Рейхстаг». Другие спорные положения также были сформулированы в трактовке Бисмарка [5. S. 328].

18 января 1871 г. в Версальском дворце король Пруссии был провозглашен германским императором под именем Вильгельма I. 16 апреля 1871 г. была принята Конституция Германской империи. Этот ключевой документ первого этапа собственно германской государственности мы полагаем необходимым проанализировать в своей следующей работе.

### Список литературы

1. Всемирная история : в 24 т. Т. 16: Европа под влиянием Франции / А. Н. Бадак, И. Е. Войнич, Н. М. Волчѣк [и др.]. — Минск : Харвест ; М. : АСТ, 1998–2001.
2. История государства и права зарубежных стран : в 2 т. Т. II: Современная эпоха / под общ. ред. проф. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : НОРМА, 2005.
3. Ревякин, А. В. Новая история стран Европы и Америки: конец XV — XIX век / А. В. Ревякин. — М. : АСТ : Астрель, 2007.
4. Чикалов, Р. А. Новая история стран Европы и США. 1815–1918 гг. / Р. А. Чикалов, И. Р. Чикалова. — М. : Высш. шк., 2005.
5. Gmür R. Grundriss der deutschen Rechtsgeschichte. — 7 Aufl. — Neuwied ; Kriftel ; Berlin : Luchterhand, 1996.

**Дата поступления:** 18.02.2020

**Дата принятия к опубликованию:** 22.02.2020

### Сведения об авторах

**Бухаева Анара Аргыновна** — доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой юриспруденции Кокшетауского университета им. А. Мырзахметова, Кокшетау, Казахстан. [ugp@csu.ru](mailto:ugp@csu.ru)

**Жамбаев Ержан Сагынханович** — кандидат юридических наук, доцент кафедры юриспруденции Кокшетауского университета им. А. Мырзахметова, Кокшетау, Казахстан. [zhambaev\\_es@mail.ru](mailto:zhambaev_es@mail.ru)

**Сагадиев Азамат Нурланович** — кандидат юридических наук, доцент кафедры юриспруденции Кокшетауского университета им. А. Мырзахметова, Кокшетау, Казахстан. [ugp@csu.ru](mailto:ugp@csu.ru)

**Библиографическое описание:** Бухаева, А. А. Объединение Германии и германский конституционализм. Разработка и принятие Конституции Германии 1871 г. / А. А. Бухаева, Е. С. Жамбаев, А. Н. Сагадиев // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 22–26.

## **The Unification of Germany and the German Constitutionalism. Drafting and Adoption of the Constitution Germany 1871**

**A.A. Bukhayev**

*Kokshetau University named after A. Myrzakhetov, Kokshetau, Kazakhstan. ugp@csu.ru*

**E.S. Zhambaev**

*Kokshetau University named after A. Myrzakhetov, Kokshetau, Kazakhstan. zhambaev\_es@mail.ru*

**A.N. Sagadiev**

*Kokshetau University named after A. Myrzakhetov, Kokshetau, Kazakhstan. ugp@csu.ru*

This article discusses the first constitutional act in the history of a single German state - the Constitution of 1871. Its main provisions are analyzed, it is also noted that the German Empire was a federal state, in which legislative centralization and administrative independence of its individual parts were combined. In this work, the early stages of the formation of a unified German state, which was called the empire at that time, were studied, the Constitution of 1871 endowed the united lands (Prussia, Bavaria, Saxony, etc.) with certain independence, but in reality it was a union in which there was not even formal equality of members - the state system of the newly created empire ensured the hegemony of the Prussian monarchy.

**Keywords:** *Constitution, Germany, Prussia, parliament (Reichstag), chambers, Otto von Bismarck, deputy, law, elections.*

### **References**

1. Badak A.N., Voinich I.E., Volochek N.M. [et al.]. *Vsemirnaia istoriia v 24 t. T. 16: Evropa pod vliianiem Frantsii* [World history in 24 vol. Vol. 16: Europe under the influence of France]. Minsk, Harvest; Moscow, AST, 1998-2001. (In Russ.).
2. Zhidkov O.A., Krashennnikov N.A. (eds.). *Istoriia gosudarstva i prava zarubezhnykh stran v 2 t. T. II: Sovremennaiia epoha* [The history of the state and the law of foreign countries in 2 vol. Vol. II: The modern era]. Moscow, NORMA, 2005. (In Russ.).
3. Revyakin A.V. *Novaia istoriia stran Evropy i Ameriki: konets XV – XIX vek* [A new history of the countries of Europe and America: the end of the XV – XIX century]. Moscow, AST, Astrel, 2007. (In Russ.).
4. Chikalov R.A., Chikalova I.R. *Novaia istoriia stran Evropy i SShA. 1815–1918 gg.* [A new history of the countries of Europe and the USA. 1815-1918]. Moscow, Higher School, 2005. (In Russ.).
5. Gmür R. *Grundriss der deutschen Rechtsgeschichte. 7 Aufl.* Neuwied Kriftel; Berlin, Luchterhand, 1996. (In German).

## К вопросу об объеме и содержании понятия «жертва»: обзор теоретических позиций виктимологической науки

**А. А. Суханова**

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия*

Статья посвящена комплексному исследованию теоретических позиций представителей виктимологической науки относительно объема и содержания понятия «жертва». Проанализированы наиболее дискуссионные аспекты понимания категории «жертва» с точки зрения виктимологии. По результатам исследования сделан вывод о месте и роли понятия «жертва» в системе виктимологической науки, а также о практической значимости конкретизации понимания рассмотренной теоретической проблемы.

**Ключевые слова:** *виктимология, криминальная виктимология, жертва, виктимность, виктимное поведение, виктимологическая профилактика.*

В самом общем виде виктимология (от лат. *victima* — жертва, и *logos* — учение, знание) представляет собой учение о жертве, то есть виктимология как наука изучает потерпевших от преступлений, несчастных случаев, стихийных бедствий.

Из сказанного следует, что у понятия «жертва» может быть два смысловых аспекта: жертва несчастного случая (катастрофы, стихийного бедствия, производственной травмы и т. д.) и жертва правонарушения [9. С. 21]. При этом вопрос, изучает ли виктимология жертв в обоих из указанных смыслов в правовой науке, является дискуссионным.

Так, В. И. Полубинский полагает, что виктимология — это наука, «изучающая любые изменения (повреждения) материальной среды», следовательно, объектом ее изучения является любой вид жертв [15].

В свою очередь Л. В. Франк считает, что виктимология изучает только второй вид жертв, то есть жертв правонарушений [21. С. 9].

Компромиссной и наиболее адекватной видится позиция, в соответствии с которой виктимология в целом изучает всех жертв независимо от оснований получения подобного «статуса», но во внутренней структуре виктимологии выделяется криминальная виктимология, изучающая только потерпевших от правонарушений [9. С. 13].

Однако и при таком подходе возникает вопрос: жертв каких видов правонарушений изучает криминология — административных правонарушений, уголовных преступлений или и тех и других? Думается, что с теоретических позиций к сфере изучения виктимологии относятся жертвы обоих

видов посягательств ввиду тонкой грани, часто отделяющей правонарушение от преступления, но наибольший интерес вызывают жертвы уголовных преступлений в силу высокой степени серьезности их общественно опасных последствий.

Опираясь на изложенное, можно заключить, что связь виктимологии и уголовного права обусловлена тем, что жертвы всех предусмотренных особенной частью Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) [1] преступлений включаются в предмет виктимологии.

Важно отметить, что с учетом действующего уголовно-процессуального законодательства необходимо разграничить понятия «жертва» и «потерпевший».

Потерпевший от преступления — это субъект процессуальной деятельности, в отношении которого полномочным органом вынесено постановление и которому предположительно причинен физический, имущественный или моральный вред. Процессуальный статус потерпевшего существует до тех пор, пока есть подозреваемый, обвиняемый, подсудимый. Когда подсудимый становится осужденным, потерпевший как уголовно-процессуальная фигура преобразуется в жертву преступления. То есть жертва преступления — это лицо, нанесение вреда которому достоверно установлено вступившим в законную силу приговором суда [20. С. 103].

Если следовать подобной логике, то формально получается, что приобретение статуса жертвы невозможно без предварительного нахождения в статусе потерпевшего. На практике же существуют лица, не заявившие о преступлении, совершённом в их отношении, то есть они не получили официальный статус потерпевшего, но тем не менее

являются жертвой преступления и входят в сферу изучения виктимологии. Отчасти именно поэтому виктимология — учение о жертве, а не о потерпевшем. Таким образом, в виктимологическом значении под жертвой следует понимать «лицо, которое объективно претерпело нарушение какого-либо защищаемого правопорядком права и которое воспринимает такое нарушение с неудовольствием или страданием» [22. Р. 488].

Следует сделать акцент на том, что Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ) [2] в ст. 42 допускает признание в качестве потерпевшего юридического лица в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации.

В Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью Организации Объединенных Наций (ООН) [3] понятию «жертва» дается следующее определение: лицо, которому индивидуально или коллективно был причинен вред, включая телесные повреждения или моральный ущерб или существенное ущемление его основных прав в результате действия или бездействия, нарушающего действующие национальные законы, включая законы, запрещающие преступное злоупотребление властью. В соответствующих случаях жертвой могут быть признаны близкие родственники или иждивенцы непосредственной жертвы, а также лица, которым при попытке оказать помощь жертве или предотвратить виктимизацию мог быть причинен ущерб.

Из двух приведенных трактовок вытекает вопрос о возможности признания жертвой преступления коллективного образования.

По мнению Л. В. Франка, под жертвой может пониматься человек или общность людей, которым прямо или косвенно причинен вред преступлением [21. С. 85]. Однако существует и противоположная позиция, предлагающая относить к жертвам преступления с точки зрения виктимологии только физических лиц [12. С. 6] со ссылкой на то, что даже если преступление наносит вред некой общности людей, то оно наносит вред каждому конкретному представителю этой общности.

Разумным видится подход Д. В. Ривмана, согласно которому в рамках криминальной виктимологии жертвой может быть признана общность людей, но лишь в определенной форме их интеграции, позволяющей признать конкретную общность «интегративной жертвой», одним из признаков которой

является, например, наличие у всех лиц, составляющих общность, хотя бы одного объединяющего (общего) качества, обуславливающего виктимную предрасположенность [См.: 18].

В текущем контексте следует принять во внимание, что важная роль в системе виктимологической науки отведена понятию «виктимность», анализ содержания которого не дает оснований подтвердить возможность признания в качестве жертвы некой коллективной общности.

Так, виктимность может определяться как некое явление и образ действия отдельного лица — жертвы преступления [11. С. 8]; совокупность свойств личности, предопределяющая возможность становиться жертвой социально опасных явлений [6].

В исследованиях Т. В. Варчук и Б. Холыста виктимность личности обозначается как деформационное личностное отклонение. Т. В. Варчук определяет виктимность как системное и динамичное свойство личности, проявляющееся в форме социального, биологического, психологического и морального деформационного отклонения, закрепленного в привычных формах поведения, не соответствующих нормам безопасности и обуславливающих потенциальную или реальную предрасположенность субъекта становиться жертвой, Б. Холыст — как систему свойств индивида или вид внутренней неадекватности [6].

Д. В. Ривман характеризует виктимность как повышенную способность стать жертвой преступления [17]. При этом В. И. Полубинский отмечает, что при характеристике виктимности речь должна идти не о всякой повышенной способности становиться жертвой преступления, а лишь о такой, которая непосредственно связана с какими-либо особенностями личности и поведением самого пострадавшего или его специфическими взаимоотношениями с причинителем вреда [15. С. 33].

О. О. Андронникова, М. С. Голубь, М. П. Долговых, Н. М. Сажина определяют виктимность как совокупность свойств личности, предопределяющих ее дезадаптацию [4; 11; 19]. При этом О. О. Андронникова уточняет, что данная совокупность личностных свойств обусловлена комплексом социальных, психологических и биофизических условий, способствующих дезадаптивному стилю реагирования субъекта, приводящему к ущербу для физического и эмоционально-психического здоровья личности [5].

Ю. В. Никитина, М. П. Семкова, М. А. Одинова обозначают понятие «виктимность» через субъ-

ективную склонность личности к осуществлению специфических действий с социально-негативными для нее последствиями [13; 14].

Т. Н. Матанцева полагает, что виктимность характеризуют следующие компоненты: ситуативные факторы виктимного характера (например, конфликт); виктимные индивидуально-психологические особенности (агрессивность, конфликтность, тревожность, неуверенность); специфическое психоэмоциональное состояние (например, эмоциональная неустойчивость); виктимогенное поведение (например, провоцирование конфликтов или, наоборот, демонстрация нерешительности) [См.: 16]. При этом виктимное поведение может быть рассмотрено как следствие социального прогресса и как индивидуальная девиация [10. С. 100].

Большинство подходов к типологии виктимности также не содержат положений, позволяющих говорить о возможности рассмотрения в качестве жертвы (в понимании виктимологии) коллективного образования.

Например, Л. В. Франк предлагает такие виды виктимности, как:

- личностная — совокупность социально-психологических свойств личности, определяющих способность стать жертвой преступлений;
- ролевая или профессиональная — «безличное» свойство, обусловленное выполнением человеком определенных социальных функций;
- социальная, определяемая существованием в обществе преступности, которая объективно ставит любого человека в положение потенциальной жертвы [21. С. 90–91].

П. И. Юнацкевич выделяет следующие виды виктимности по различным основаниям:

- проявление в различных жизненных ситуациях: криминальная, экономическая, транспортная, бытовая и др.;

- отношение к профессиональной деятельности по обеспечению безопасности: непрофессиональная (общегражданская) и профессиональная;
- доминирующие психологические механизмы: мотивационная, познавательная, эмоционально-волевая, смешанная;
- психологический уровень виктимности: слабовыраженная, средневыраженная, сильновыраженная;
- время протекания: ситуативная и относительно стабильная.

Однако, помимо указанного, автор также классифицирует виктимность «по числу участвующих лиц», выделяя индивидуальную, групповую, общественную (массовую) виктимность [См.: 7. С. 90]. Представленность в виктимологической науке такого основания для классификации виктимности потенциально позволяет включить в объем и содержание понятия «жертва» коллективный элемент. При этом стоит повторно обратить внимание на позицию Д. В. Ривмана, согласно которой общность людей может быть признана жертвой только в том случае, если все лица, составляющие общность, обладают хотя бы одним объединяющим качеством, обуславливающим виктимность [18].

Обобщая изложенное, следует заключить, что понятие «жертва» является ключевым для виктимологической науки. Конкретное понимание его объема и содержания отчасти определяет направления формирования и развития системы мер виктимологической профилактики, которая в случае ее эффективности способна воздействовать на общее состояние преступности, снижая ее показатели. Таким образом, несмотря на некоторую теоретизированность рассматриваемого аспекта, он также имеет достаточно высокое практическое значение.

### Список литературы

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 18.02.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 18.02.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 52 (ч. I). — Ст. 4921.
3. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (принята резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. — URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/power.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml) (дата обращения 14.03.2020).

4. Андронникова, О. О. Основные характеристики подростков с самоповреждающим виктимным поведением / О. О. Андронникова // Вестн. ТГПУ. — 2009. — Вып. 9 (87). — С. 21–32.
5. Андронникова, О. О. Роль семьи в формировании неадаптивных форм виктимного поведения детей / О. О. Андронникова // Семья в XXI веке : сб. материалов междунар. эксперт. симп. — Новосибирск, 2013. — С. 156–164.
6. Баймешова, А. Б. К проблеме виктимности личности подростка в современных исследованиях: сущность, виды, факторы возникновения и причины проявления [Электронный ресурс] / А. Б. Баймешова, Н. Н. Биктина // Современ. проблемы науки и образования. — 2015. — № 2, ч. 2. — URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=22522> (дата обращения 09.03.2020).
7. Бубнова, И. С. Проблема виктимного поведения подростков и его социально-педагогическая профилактика / И. С. Бубнова, А. Г. Терещенко // Психология в экономике и управлении. — 2014. — № 1. — С. 89–93.
8. Варчук, Т. В. Виктимология : учеб. пособие / Т. В. Варчук. — М. : Юнити-Дана, 2008. — 191 с.
9. Галушко, Д. М. Ювенальная виктимология: криминологические и социально-психологические проблемы : дис. ... канд. юрид. наук / Д. М. Галушко. — М., 2002. — 150 с.
10. Грушевский, Д. Н. Социально-педагогическая профилактика виктимного поведения подростков в образовательных учреждениях / Д. Н. Грушевский, Е. Л. Михайлова // Вестн. ВДУ. — 2015. — № 4 (88). — С. 98–104.
11. Долговых, М. П. Психологическая детерминация проявления виктимного поведения личности подростка: автореф. дис. ... канд. психолог. наук / М. П. Долговых. — М., 2009. — 20 с.
12. Коновалов, В. П. Изучение потерпевших от преступлений с целью совершенствования профилактики правонарушений / В. П. Коновалов. — М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1982. — 72 с.
13. Никитина, Ю. В. Особенности виктимного поведения юношей и девушек / Ю. В. Никитина, М. П. Семкова // Вестн. Удмурт. ун-та. Философия. Социология. Психология. Педагогика. — 2013. — Вып. 4. — С. 11–21.
14. Одинцова, М. А. Ролевая виктимность в поведении подростков из социально незащищенных семей / М. А. Одинцова // Психол. наука и образование. — 2012. — № 3. — С. 32–40.
15. Полубинский, В. И. Правовые основы учения о жертве преступления / В. И. Полубинский. — Горький : Изд-во Горьков. высш. шк. МВД СССР, 1979. — 153 с.
16. Рахматуллина, Э. Р. Профилактика виктимности детей подросткового возраста [Электронный ресурс] / Э. Р. Рахматуллина // Тенденции и перспективы в сфере социальной работы : материалы IX Междунар. студенческой научной конференции. — 2017. — URL: <https://scienceforum.ru/2017/article/2017035908> (дата обращения 09.03.2020).
17. Ривман, Д. В. Виктимологические факторы и профилактика преступлений / Д. В. Ривман. — Л. : Изд-во ВПУ МВД СССР, 1975. — 153 с.
18. Ривман, Д. В. Криминальная виктимология [Электронный ресурс] / Д. В. Ривман // Хрестоматия по юридической психологии. Особенная часть. Криминальная психология. — СПб. : Питер, 2002. — С. 33–72. — URL: <http://yurpsy.com/files/xrest/2/197.htm> (дата обращения 09.03.2020).
19. Сажина, Н. М., Голубь М. С. Предупреждение педагогических рисков виктимизации подростка / Н. М. Сажина, М. С. Голубь // Вестн. Адыгейс. гос. ун-та. Сер.: Педагогика и психология. — 2012. — Вып. 1. — С. 127–132.
20. Уголовно-процессуальное право : учебник / под ред. П. А. Лупинской. — М. : Юристъ, 2001. — 696 с.
21. Франк, Л. В. Потерпевшие от преступления и проблемы советской виктимологии / Л. В. Франк. — М., 1977. — 237 с.
22. Hentig, H. von. Das Verbrechen II. Der Delinquentin Griffder Umweltkrafte [Электронный ресурс] / H. von Hentig. — Berlin ; Gottingen ; Heidelberg, 1962. — URL: <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-662-41246-6> (дата обращения 09.03.2020).

**Дата поступления:** 20.04.2020

**Дата принятия к опубликованию:** 23.04.2020

**Сведения об авторе**

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

**Библиографическое описание:** Суханова, А. А. К вопросу об объеме и содержании понятия «жертва»: обзор теоретических позиций виктимологической науки / А. А. Суханова // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 27–33.

*Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2020. Vol. 5, iss. 1. Pp. 27–33.*

**To the Question about the Volume and the Content  
of the Concept “Victim”:  
a Review of the Theoretical Positions of Victimological Science**

**A.A. Sukhanova**

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

This article is devoted to a comprehensive study of the theoretical positions of representatives of victimological science regarding the volume and content of the concept of «victim». The article analyzes the most controversial aspects of understanding the category of «victim» from the point of view of victimology. Based on the results of the study, a conclusion was drawn about the place and role of the concept of «victim» in the system of victimological science, as well as the practical significance of concretizing the understanding of the theoretical problem considered.

**Keywords:** *victimology, criminal victimology, victim, victimization, victim behavior, victimological prevention.*

**References**

1. Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 13.06.1996 № 63-FZ (v red. ot 18.02.2020) [The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 No. 63-FZ (as amended on February 18, 2020)]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 17.06.1996, no 25, art. 2954. (In Russ.).
2. [The Code of Criminal Procedure of the Russian Federation dated December 18, 2001 No. 174-FZ (as amended on February 18, 2020)]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 24.12.2001, no. 52 (part I), art. 4921. (In Russ.).
3. Deklaratsiya osnovnykh printsipov pravosudiya dlya zhertv prestupleniy i zloupotrebleniya vlast'yu (prinyata rezolyutsiyey 40/34 General'noy Assamblei OON ot 29 noyabrya 1985 goda) [Declaration of basic principles of justice for victims of crime and abuse of power (adopted by UN General Assembly resolution 40/34 of November 29, 1985)]. *Ofitsial'nyy sayt Organizatsii Ob'yedinennykh Natsiy* [Official website of the United Nations]. Available at: [https://www.un.org/en/documents/decl\\_conv/declarations/power.shtml](https://www.un.org/en/documents/decl_conv/declarations/power.shtml), accessed 14.03.2020. (In Russ.).
4. Andronnikova O.O. Osnovnyye kharakteristiki podrostkov s samopovrezhdayushchim viktimnym povedeniyem [The main characteristics of adolescents with self-injuring victim behavior]. *Vestnik TGPU* [Bulletin of TSPU], 2009, vol. 9 (87), pp. 21-32. (In Russ.).
5. Andronnikova O.O. Rol' sem'i v formirovaniy neadaptivnykh form viktimnogo povedeniya detey [The role of the family in the formation of non-adaptive forms of victim behavior of children]. *Sem'ya v XXI veke: sbornik materialov mezhdunarodnogo ekspertnogo simpoziuma* [Family in the XXI century: a collection of materials from an international expert symposium]. Novosibirsk, 2013. Pp. 156-164. (In Russ.).

6. Baymeshova A.B., Biktina N.N. К проблеме виктимности личности подростка в современных исследованиях: сущность, виды, факторы возникновения и причины проявления [On the problem of victimization of a teenager's personality in modern research: essence, types, factors of occurrence and causes of manifestation]. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya* [Modern problems of science and education], 2015, no. 2, pt. 2. Available at: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=22522>, accessed 09.03.2020. (In Russ.).
7. Bubnova I.S., Tereshchenko A.G. Problema viktimnogo povedeniya podrostkov i yego sotsial'no-pedagogicheskaya profilaktika [The problem of victim behavior of adolescents and its socio-pedagogical prevention]. *Psikhologiya v ekonomike i upravlenii* [Psychology in Economics and Management], 2014, no. 1, pp. 89-93. (In Russ.).
8. Varchuk T.V. *Viktimologiya: uchebnoye posobiye* [Victimology: a training manual]. Moscow, Unity-Dana Publ., 2008. 191 p. (In Russ.).
9. Galushko D.M. *Yuvenal'naya viktimologiya: kriminologicheskiye i sotsial'no-psikhologicheskiye problemy* [Juvenile victimology: criminological and socio-psychological problems. Thesis]. Moscow, 2002. 150 p. (In Russ.).
10. Grushevsky D.N., Mikhailova E.L. Sotsial'no-pedagogicheskaya profilaktika viktimnogo povedeniya podrostkov v obrazovatel'nykh uchrezhdeniyakh [Social and pedagogical prevention of victim behavior of adolescents in educational institutions]. *Vestnik VDU* [Bulletin of VDU], 2015, no. 4 (88), pp. 98-104. (In Russ.).
11. Dolgovykh M.P. Psikhologicheskaya determinatsiya proyavleniya viktimnogo povedeniya lichnosti podrostka [Psychological determination of the manifestation of victim behavior of a teenager's personality]. Abstract of thesis]. Moscow, 2009. 20 p. (In Russ.).
12. Kononov V.P. *Izucheniye poterpevshikh ot prestupleniy s tsel'yu sovershenstvovaniya profilaktiki pravonarusheniy* [Studying crime victims with the aim of improving crime prevention]. Moscow, Publ. House of the VNII Ministry of Internal Affairs of the USSR, 1982. 72 p. (In Russ.).
13. Nikitina Yu.V., Semkova M.P. Osobennosti viktimnogo povedeniya yunoshey i devushek [Features of victim behavior of boys and girls]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Psikhologiya. Pedagogika* [Bulletin of the Udmurt University. Philosophy. Sociology. Psychology. Pedagogy], 2013, iss. 4, pp. 11-21. (In Russ.).
14. Odintsova M.A. Rolevaya viktimnost' v povedenii podrostkov iz sotsial'no nezashchishchennykh semey [Role-playing victimization in the behavior of adolescents from socially vulnerable families]. *Psikhologicheskaya nauka i obrazovaniye* [Psychological Science and Education], 2012, no. 3, pp. 32-40. (In Russ.).
15. Polubinsky V.I. *Pravovyye osnovy ucheniya o zhertve prestupleniya* [The legal basis of the doctrine of the victim of crime]. Gorky, Publ. House of the Gorky Higher School of the Ministry of Internal Affairs of the USSR, 1979. 153 p. (In Russ.).
16. Rakhmatullina E.R. Profilaktika viktimnosti detey podrostkovogo vozrasta [Prevention of victimization of adolescent children]. *Tendentsii i perspektivy v sfere sotsial'noy raboty: materialy IX Mezhdunarodnoy studencheskoy nauchnoy konferentsii* [Trends and Prospects in the field of social work: proceedings of the IX International student scientific conference], 2017. Available at: <https://scienceforum.ru/2017/article/2017035908>, accessed 09.03 2020. (In Russ.).
17. Rivman D.V. *Viktimologicheskiye faktory i profilaktika prestupleniy* [Victimological factors and crime prevention]. Leningrad, Publ. house of VPU MVD USSR, 1975. 153 p. (In Russ.).
18. Rivman D.V. Kriminal'naya viktimologiya [Criminal victimology]. *Khrestomatiya po yuridicheskoy psikhologii. Osobennaya chast'. Kriminal'naya psikhologiya* [Chrestomathy in legal psychology. The special part. Criminal Psychology]. St. Petersburg, Peter Publ., 2002. Pp. 33-72. Available at: <http://yurpsy.com/files/xrest/2/197.htm>, accessed 09.03.2020. (In Russ.).
19. Sazhina N.M., Golub' M.S. Preduprezhdeniye pedagogicheskikh riskov viktimizatsii podrostka [Prevention of pedagogical risks of victimization of a teenager]. *Vestnik Adygeyskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pedagogika i psikhologiya* [Bulletin of the Adygea State University. Ser.: Pedagogy and psychology], 2012, iss. 1, pp. 127-132. (In Russ.).

20. Lupinskaya P.A. *Ugolovno - protsessual'noye pravo* [Criminal procedure law]. Moscow, Lawyer Publ., 2001. 696 p. (In Russ.).
21. Frank L.V. *Poterpevshiy ot prestupleniya i problemy sovetskoy viktimologii* [Victims of crime and problems of Soviet victimology]. Moscow, 1977. 237 p. (In Russ.).
22. Hentig H. von. *Das Verbrechen II. Der Delinquent in Griff der Umweltkrafte. Das Opfer als ein Element der Umwelt, funftes buch* [Crime II. The Delinquent in the Grasp of Environmental Forces. The victim as an element of the environment, fifth book.]. Berlin, Gottingen, Heidelberg, 1962. Available at: <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-662-41246-6>, accessed 09.03.2020. (In German).

---

---

# ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

## PROBLEMS OF STRENGTHENING LEGALITY AND LAW-ENFORCEMENT

---

---

УДК 343.611.1  
ББК 62.30

DOI 10.24411/2618-8236-2020-15106

### Выравнивание надзорных полномочий прокурора по отношению к органам предварительного расследования

*Д. Ю. Гончаров, К. А. Веденева*

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия*

Подвергается анализу объем надзорных полномочий прокурора по отношению к органам дознания и предварительного следствия в процессе расследования уголовных дел. Формируется вывод о выраженном дисбалансе в сфере прокурорского надзора за подразделениями дознания и предварительного следствия, предлагается расширить полномочия прокурора в отношении органов предварительного следствия посредством введения в Уголовно-процессуальный кодекс России норм, позволяющих направлять следователю обязательные для исполнения указания о производстве следственных и процессуальных действий; отменять незаконные постановления следователя; отстранять следователя от расследования с передачей уголовного дела другому следователю.

**Ключевые слова:** *следователь, дознаватель, прокурор, процессуальные полномочия, надзорные полномочия, дисбаланс, сужение.*

Согласно положениям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законов органами, уполномоченными на производство следственных действий. В настоящее время система органов предварительного расследования Российской Федерации представлена подразделениями дознания и предварительного следствия, созданными в отдельных правоохранительных органах.

Обе формы предварительного расследования (дознание и предварительное следствие) в настоящее время осуществляется тремя правоохранительными органами: Министерством внутренних дел, Федеральной службой безопасности и Следственным комитетом. Еще три органа уполномочены только на производство дознания: это Федеральная служба судебных приставов, Федеральная противопожарная служба и Федеральная таможенная служба.

Система и объем полномочий прокурора по осуществлению надзора на стадии предварительного расследования нашла закрепление в нормах Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (УПК РФ) и ведомственных актах Генеральной прокуратуры России. Базовые полномочия прокурора в данной сфере можно охарактеризовать следующим образом:

- проверка законности принятых решений по поступившим сообщениям, заявлениям о преступлениях;
- внесение обязательных для выполнения должностными лицами органов предварительного следствия и дознания требований об устранении выявленных нарушений;
- проверка законности, правомерности и обоснованности принятых решений об отказе в возбуждении уголовного дела, иных

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (послед. ред.) ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/)).

<sup>2</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (послед. ред.) ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/)).

решений, препятствующих расследованию уголовного дела;

- отмена любых постановлений, вынесенных органом дознания (дознавателем) при обнаружении прокурором признаков нарушения законности;
- ознакомление с материалами находящимся в производстве следователей и дознавателей уголовных дел, направление должностным лицам органов предварительного расследования дел с указаниями о выявленных нарушениях и ряд других действий, в совокупности образующих институт надзора за производством предварительного расследования.

В то же время надзорные функции прокурора в отношении органов предварительного следствия значительно сужены по сравнению с органами дознания [1. С. 68]. На это обстоятельство указывают и многие другие исследователи. Например, А. П. Рыжаков пишет, что «прокурорский надзор немислим без мер прокурорского реагирования, выявления нарушений и принятия мер к их устранению, а также привлечения виновных к установленной законом ответственности. Однако сегодня прокурор лишен возможности полноценного осуществления надзора за органами предварительного следствия» [2. С. 82].

Аналогичный вывод сделан и авторами учебника «Правоохранительные и судебные органы России», по мнению которых, «прокурорский надзор за органами дознания и предварительного следствия должен осуществляться в формах, позволяющих применять идентичные меры прокурорского реагирования к подразделениям дознания и предварительного следствия» [3. С. 225].

Ю. К. Якимович, в свою очередь, пишет о том, что «прокурорский надзор в уголовном процессе осуществляется неравномерно. Прокурор существенно ограничен в возможностях по отношению к органам предварительного следствия, не имея полноценных надзорных полномочий в данной сфере» [4. С. 3].

Действительно, анализ УПК РФ позволяет выделить следующие существенные различия в надзорных полномочиях прокурорского надзора:

- 1) прокурор вправе изъять уголовное дело из производства дознавателя и передать его следователю, тогда как возможность изъятия дела у следователя УПК РФ не предусматривает;

- 2) в силу ч. 5 ст. 223 УПК РФ прокурор субъекта РФ и военный прокурор вправе продлить срок расследования дела, находящегося в производстве дознавателя, на срок свыше 12 месяцев, тогда как дальнейшее продление срока предварительного следствия может быть произведено только руководителем Следственного комитета или иного высшего руководителя следственного органа, а также их заместителями;

- 3) при получении уголовного дела с обвинительным заключением прокурор может принять решение о возвращении его следователю, в частности для изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых (п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ). То есть в данном случае он, действуя в рамках надзора за предварительным следствием, дает указание об осуществлении уголовного преследования. В случаях же получения уголовного дела с обвинительным актом (обвинительным постановлением) от дознавателя прокурор вправе лично вынести постановление об исключении из него отдельных пунктов обвинения либо перекалфикации обвинения на менее тяжкое (ч. 2 ст. 225 УПК РФ).

Законодателем предприняты попытки выравнивания надзорных полномочий прокурора по отношению к органам дознания и предварительного следствия. В частности, согласно Приказу Генпрокуратуры России от 05.09.2011 № 277 прокуроры должны обращать особое внимание на законность вынесения дознавателями и следователями постановлений о возбуждении уголовного дела<sup>1</sup>. В указанных нормах речь идет об обязанностях руководителей следственных органов, следователей, дознавателей, органов дознания незамедлительно направлять прокурору копии постановлений о возбуждении уголовного дела, а также о праве прокурора отменять данные постановления в случае признания их незаконными и необоснованными.

Пункт 14 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 26.01.2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» обязывает прокуроров проверять соблюдение должностными лицами

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия : Приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 № 277 (ред. от 05.12.2016) // Законность. — 2011. — № 12.

правоохранительных органов требований УПК РФ при применении процессуальных мер принуждения и пресечения, связанных с ограничением прав на свободу и личную неприкосновенность<sup>1</sup>.

В Приказе Генпрокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» указано, что при обнаружении лиц, незаконно задержанных или лишенных свободы, прокурор использует полномочия, предусмотренные ч. 2 ст. 10 УПК РФ, а именно немедленно освобождает такое лицо<sup>2</sup>.

Кроме этого, общенадзорной функцией прокурора является утверждение итогового документа, формируемого по результатам предварительного расследования и представляющего собой обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление (при производстве дознания в сокращенной форме).

Однако здесь также прослеживается неравномерность полномочий прокурора, на этот раз — в отношении органов предварительного следствия, поскольку утверждение обвинительного заключения производится только прокурором, тогда как утверждение обвинительного акта или обвинительного постановления может осуществляться как начальником органа дознания, так и прокурором.

В заключение можно сделать вывод о том, что, несмотря на то что прокурор наделен значительными и эффективными надзорными полномочиями

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания : Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.01.2017 № 33 // Законность. — 2017. — № 5.

<sup>2</sup> Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : Приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 // Законность. — 2017. — № 3.

в отношении органов дознания и предварительного следствия, компетенция прокурора в этих сферах неоднородна. При анализе функций прокурора, осуществляющего надзор за производством дознания, становится видно, что фактически процессуальная деятельность дознавателя полностью направляется прокурором — от момента возбуждения уголовного дела до утверждения обвинительного акта или обвинительного постановления.

В свою очередь следователь процессуально независим от прокурора, за исключением возможности последнего отменить незаконно возбужденное уголовное дело и постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенного следователем. Прокурор не может направлять следователю обязательные для исполнения указания о производстве следственных и процессуальных действий. Лишен прокурор и полномочий по отмене незаконных постановлений следователя, за исключением вышеназванных. Прокурор не вправе отстранить следователя от расследования дела и передать уголовное дело другому следователю.

Таким образом, сегодня наблюдается достаточно ярко выраженный дисбаланс в сфере прокурорского надзора по отношению к органам дознания и предварительного следствия, что требует принятия конкретных законодательных мер, а именно — наделение прокурора полномочиями:

- по направлению следователю обязательных для исполнения указаний о производстве следственных и процессуальных действий;
- отмене незаконных постановлений следователя;
- отстранению следователя от расследования с передачей уголовного дела другому следователю.

### Список литературы

1. Ишмаева, Т. П. К вопросу о контроле и надзоре за деятельностью полиции России, как способах обеспечения законности / Т. П. Ишмаева, С. М. Шаймарданова // Правопорядок: история, теория, практика. — 2019. — № 1 (20). — С. 66–72.

2. Рыжаков, А. П. Правоохранительные органы : учеб. для вузов. / А. П. Рыжаков. — 4-е изд. — М. : Проспект, 2017. — 540 с.

3. Правоохранительные и судебные органы России : учебник / В. С. Авдонкин, В. А. Бобренев, О. Н. Диордиева [и др.]. ; под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина. — М. : Рос. гос. ун-т правосудия, 2015. — 434 с.

4. Якимович, Ю. К. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора / Ю. К. Якимович // Законность. — 2015. — № 8. — С. 3–7.

Дата поступления: 20.03.2020

Дата принятия к опубликованию: 22.03.2020

### Сведения об авторах

**Гончаров Денис Юрьевич** — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. *goncharov\_d@mail.ru*

**Веденева Кристина Алексеевна** — магистрантка кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. *kristina.vedenva@mail.ru*

**Библиографическое описание:** Гончаров, Д. Ю. Выравнивание надзорных полномочий прокурора по отношению к органам предварительного расследования / Д. Ю. Гончаров, К. А. Веденева // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 34–37.

---

*Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2020. Vol. 5, iss. 1. Pp. 34–37.*

## Equalization of the Supervisory Powers of the Prosecutor Vis-a-Vis the Bodies of Preliminary Investigation

**D.Yu. Goncharov**

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. goncharov\_d@mail.ru*

**K.A. Vedeneva**

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. vedenva@mail.ru*

This article analyzes the scope of the Prosecutor's Supervisory powers in relation to the bodies of inquiry and preliminary investigation in the process of investigating criminal cases. Formed a conclusion about the severe imbalance in the sphere of prosecutorial supervision over the divisions of inquiry and preliminary investigation, it is proposed to expand the powers of attorney in respect of bodies of preliminary investigation by introducing in the Criminal procedure code of Russian norms to guide the investigator mandatory for execution instructions to take investigative or procedural actions; cancel illegal decisions of the investigator; remove the investigator from the investigation with the transfer of the criminal case to another investigator.

**Keywords:** *investigator, inquirer, Prosecutor, procedural powers, Supervisory powers, imbalance, narrowing.*

### References

1. Ishmaeva T.P., Shajmardanova S.M. K voprosu o kontrole i nadzore za deyatel'nost'yu policii Rossii, kak sposobah obespecheniya zakonnosti [On the issue of monitoring and supervision of the russian police, as a way to ensure the rule of law]. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Law and order: history, theory, practice], 2019, no. 1 (20), pp. 66-72. (In Russ.).
2. Ryzhakov A.P. *Pravoohranitel'nye organy* [Law enforcement]. Moscow, Prospekt, 2017. 540 p. (In Russ.).
3. Avdonkin V.S., Bobrenev V.A., Diordieva O.N. [et al.]. *Pravoohranitel'nye i sudebnye organy Rossii* [Russian law enforcement and judicial authorities]. Moscow, 2015. 434 p. (In Russ.).
4. Yakimovich Yu.K. Naznachenie prokuratury i processual'nye funkicii prokurora [Appointment of the prosecutor's office and procedural functions of the prosecutor]. *Zakonnost'* [Legality], 2015, no. 8, pp. 3-7. (In Russ.).

## Правовое регулирование деятельности Координационного совета генеральных прокуроров стран Содружества Независимых Государств

**В. В. Денисович<sup>1</sup>, А. А. Захаров<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия

<sup>2</sup>Уральская государственная юридическая академия, Екатеринбург, Россия

Между органами прокуратуры государств, образовавшихся на территории бывшего СССР и затем вошедших в состав Содружества Независимых Государств (СНГ), потребности в развитии сотрудничества достигли такого уровня, что в 1995 г. ими был создан Координационный совет генеральных прокуроров стран СНГ. На первом заседании Совета 7 декабря 1995 г. было принято Положение о Координационном совете генеральных прокуроров государств Содружества Независимых Государств<sup>1</sup>. Объективными предпосылками создания Координационного совета являлась исторически длительно существовавшая совместная деятельность членов Совета в правовой области, реально сложившиеся после распада СССР условия, которые предопределяли необходимость повседневного сотрудничества в борьбе с преступностью, особенно организованной и транснациональной.

**Ключевые слова:** *прокуратура, прокурор, Совет генеральных прокуроров.*

Координационный совет генеральных прокуроров (КСГП) стран СНГ является региональной организацией. В состав Координационного совета входят генеральные прокуроры 11 стран Содружества. В основе формирования и деятельности Совета находятся общность предшествующего длительного развития, реальные объективно действующие условия и потребности повседневного сотрудничества в борьбе с преступностью, особенно транснациональной, ее организованных форм. Сотрудничество происходит в целях оказания правовой помощи в различных сферах правовых отношений.

Генеральными прокурорами стран СНГ был определен ряд основных направлений деятельности КСГП:

- 1) обмен информацией и консультации о состоянии законности в государствах — участниках Содружества, об организации органов прокуратуры, о координации деятельности национальных правоохранительных органов в борьбе с преступностью;
- 2) анализ состояния транснациональной преступности в СНГ, разработка общей стратегии и согласованной политики в борьбе с ней;
- 3) оценка эффективности международно-правовых актов, действующих в сфере правовой помощи и правовых отношений по граждан-

ским, семейным и уголовным делам, в том числе заключенных в рамках СНГ;

- 4) разработка Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, иных договоров и соглашений о сотрудничестве;
- 5) выработка предложений о мерах совершенствования правового регулирования этих отношений;
- 6) разработка и согласование концептуальных положений о месте и роли прокуратуры в системе правоохранительных органов с учетом закономерностей и специфики развития каждой стороны, доведение этих разработок до сведения компетентных национальных органов;
- 7) сотрудничество в подготовке и повышении квалификации кадров прокуратуры, их научного, научно-технического, методического и информационного обеспечения.

Совет осуществляет анализ состояния транснациональной преступности в СНГ, выработку предложений и рекомендаций по противодействию ей, разработку общей стратегии и согласованной политики борьбы с транснациональной преступностью, особенно связанной с наркобизнесом, незаконным оборотом оружия, отмыванием средств, добытых преступным путем с использованием кредитно-финансовых учреждений этих стран, в иных сферах.

<sup>1</sup>См.: Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». С приложением ведомственных нормативных актов. М., 1996. С. 629.

Одним из направлений деятельности Совета и его структур является оценка эффективности международно-правовых актов, регламентирующих различные аспекты оказания правовой помощи и правовых отношений по гражданским, семейным и уголовным делам, включая соответствующую Минскую конвенцию, двух- и многосторонние соглашения и иные акты о сотрудничестве. По результатам анализа вырабатываются согласованные предложения главам государств и правительствам стран СНГ о мерах совершенствования правового регулирования.

В рамках Координационного совета и действующих при нем структур осуществляется разработка и согласование концептуальных положений о месте и роли прокуратуры в государственной системе с учетом закономерностей и специфики ее развития в правовой системе каждой страны и доведение их до сведения компетентных национальных органов.

Значительное внимание уделяется сотрудничеству в разработке и согласованном осуществлении мер подготовки и повышения квалификации кадров прокуратуры, их научного, научно-технического, методического и информационного обеспечения.

По мере необходимости Координационный совет представляет Совету глав государств, Межпарламентской ассамблее, Совету глав правительств, Координационно-консультативному комитету Содружества информацию о состоянии организованной транснациональной преступности, по иным проблемам законности в международно-правовых отношениях.

Руководителем Совета является его председатель, который избирается на основе принципа консенсуса, как правило, на один год. Очередным председателем Совета становится генеральный прокурор — представитель государства — организатора очередного ежегодного заседания Координационного совета. В целях подготовки материалов, необходимых для обсуждения и принятия Советом, могут создаваться временные рабочие группы на период выполнения конкретного задания Совета.

По результатам выполненной работы Совет принимает такие документы, как рекомендации, соглашения, протоколы, коммюнике, заявления, или поправки к ним. Итоговые документы считаются принятыми при единогласном голосовании (консенсусе). Совет может принять рекомендации о проведении или непосредственно организовать проведение международных научно-практических конференций, семинаров, симпозиумов, иных мероприятий, способствующих достижению целей сотрудничества.

В соответствии с Решением Координационного совета генеральных прокуроров стран СНГ от 6 января 1997 г. в целях организационно-технического обеспечения его деятельности, а также улучшения взаимодействия прокуратур стран СНГ создан постоянно действующий Секретариат Координационного совета (СКС). Секретариат — это рабочий орган Координационного совета и имеет статус оперативного управления генеральной прокуратуры государства пребывания. СКС является депозитарием документов, принятых Координационным советом. СКС образуется в составе полномочных представителей прокуратур государств СНГ — по одному представителю от каждой прокуратуры. Каждый представитель имеет своих сотрудников.

Координационный совет генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств создан совместным решением генеральных прокуроров государств — участников СНГ 7 декабря 1995 г. Решением Совета глав государств о Координационном совете генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств 25 января 2000 г. ему придан статус межгосударственного органа Содружества Независимых Государств.

Решение о Координационном совете генеральных прокуроров государств — участников СНГ 25 января 2000 г. подписали: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Грузия, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Украина.

Во главе секретариата Координационного совета (СКС) стоит исполнительный секретарь, который избирается на заседании Координационного совета. Исполнительный секретарь имеет одного заместителя, который не может быть представителем того же государства, что и исполнительный секретарь.

Полномочный представитель состоит на службе в прокуратуре соответствующего государства СНГ и считается прикомандированным в Секретариат Координационного совета.

Сотрудники СКС назначаются на должность исполнительным секретарем из числа граждан стран СНГ. Прием на службу оформляется контрактом, в котором определяются условия службы.

На СКС возлагается выполнение совокупности задач и функций, направленных на обеспечение взаимодействия прокуратур государств СНГ. В качестве постоянно действующего рабочего органа

Координационного совета генеральных прокуроров стран СНГ исполнительный секретариат разрабатывает предложения об основных направлениях деятельности по укреплению законности и правопорядка, участвует в разработке и реализации межгосударственных и межведомственных программ борьбы с преступностью. С его участием организовано исполнение Межгосударственной программы совместных мер борьбы с организованной преступностью и иными видами опасных преступлений на территории стран — участниц Содружества Независимых Государств на период до 2000 г. (утверждена решением Совета глав государств СНГ от 17 мая 1996 г.). Сотрудники секретариата Координационного совета генеральных прокуроров стран СНГ действуют в соответствии с Концепцией взаимодействия стран СНГ по борьбе с преступностью, которая была одобрена Решением глав государств СНГ 2 апреля 1999 г.

Секретариат прокуроров организует совместные заседания Координационного совета с Советом министров внутренних дел стран СНГ, с соответствующими советами иных правоохранительных органов государств СНГ, участвует в разработке и реализации межгосударственных и межведомственных программ борьбы с преступностью.

По поручению Координационного совета секретариат организует проведение международных совещаний, научно-практических конференций, семинаров и иных мероприятий по вопросам взаимодействия прокуратур стран СНГ и других правоохранительных органов в борьбе с преступностью, участвует в аналогичных мероприятиях, организуемых другими органами их отраслевого сотрудничества в данной сфере.

После принятия модельных правовых актов Межпарламентской ассамблеей СНГ секретариат принимает меры через соответствующие прокуратуры к их адаптации и инкорпорации в национальном законодательстве.

На секретариат в существенной мере возложен анализ состояния и динамики преступности на территории стран СНГ, особенно ее организованных форм, и разработка совместно с Научно-методическим центром при Координационном совете (создан на базе НИИ Проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Российской Федерации) необходимых рекомендаций. Результаты такого анализа применяются при выработке предложений Координационному совету,

которые используются при осуществлении согласованной стратегии борьбы с преступностью, выборе приоритетных направлений для некоторых или всех входящих в Содружество государств. При этом секретариат создает в своем составе по согласованию (рекомендациям) с Координационным советом временные специализированные рабочие группы для проведения аналитических исследований и подготовки предложений, программ, иных мер по наиболее важным вопросам укрепления законности и борьбы с преступностью, особенно с терроризмом и с заказными убийствами, наркобизнесом, незаконным оборотом оружия, отмыванием денежных средств, добытых преступным путем, а также по различным аспектам предупреждения преступности, организации деятельности прокуратур. Секретариат направляет и координирует работу таких групп. Периодически секретариат анализирует ситуацию, готовит предложения по повышению эффективности взаимодействия прокуратур государств СНГ в борьбе с преступностью и другими нарушениями законности.

В процессе своей деятельности исполнительный секретариат генеральных прокуроров стран СНГ при решении конкретных практических вопросов взаимодействует с исполнительным секретариатом СНГ, секретариатом Межпарламентской ассамблеи СНГ, соответствующими структурами Совета министров внутренних дел, Советом руководителей органов безопасности и специальных служб, Советом руководителей таможенных служб, Советом командующих пограничными войсками, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории стран СНГ и другими компетентными в данной сфере структурами.

Кроме того, секретариат:

- 1) оказывает содействие правоохранительным органам стран СНГ в организации исполнения поручений об оказании правовой помощи, рассмотрении ходатайств об экстрадиции и выполнении других обращений, предусмотренных международно-правовыми договорами и соглашениями;
- 2) обобщает практику исполнения Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1993), Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека (1995), других международных договоров и соглашений стран СНГ по правовым вопросам и вносит

- председателю и членам Координационного совета предложения о ее совершенствовании;
- 3) организует обмен информацией о состоянии преступности и ее тенденциях в СНГ, работе органов прокуратуры, координации деятельности национальных правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
  - 4) готовит ежегодные доклады о межгосударственном сотрудничестве правоохранительных органов СНГ, состоянии транснациональной преступности и по другим актуальным вопросам.

Для осуществления своих функций секретариат Координационного совета вправе запрашивать необходимую информацию из прокуратур и других правоохранительных органов стран СНГ через их центральные структуры.

Полномочные представители прокуратур стран СНГ, представленные в исполнительном секретариате Координационного совета, осуществляют функцию взаимодействия соответствующей прокуратуры с прокуратурами других стран СНГ, непосредственно решают задачи и полномочия секретариата.

На них возлагается обеспечение представления в секретариат информации о деятельности представляемых ими прокуратур и других правоохранительных органов своего государства, о национальном законодательстве по вопросам, связанным с борьбой с преступностью, и другим направлениям деятельности.

Полномочные представители содействуют организации исполнения поручений по оказанию правовой помощи, рассмотрению ходатайств об экстрадиции, выполнению других обращений, предусмотренных международно-правовыми договорами и соглашениями.

Они непосредственно участвуют в разработке проектов международных договоров и соглашений, подготовке и проведении международных совещаний, конференций и семинаров, в изучении и обобщении практики борьбы с преступностью, в подготовке межгосударственных и межведомственных программ сотрудничества правоохранительных органов, решений Координационного совета, докладов, информации в соответствии со статусом Совета.

21 декабря 2016 г. к решениям Совета глав государств СНГ о КСГП от 25.01.2000 и 10.12.2010 присоединилась Республика Узбекистан.

Реализуя совместные договоренности, генеральные прокуроры стран СНГ выступили с инициа-

тивной о необходимости заключения ряда многосторонних и двусторонних договоров о выдаче, передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для дальнейшего отбывания наказания и передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения, а также с предложением внести изменения и дополнения в Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г.

Координационный совет в своей деятельности руководствуется основополагающими документами Содружества, решениями Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, а также международными правовыми актами. Основные задачи КСГП: согласование и объединение усилий, координация действий и сотрудничества прокуратур государств — участников СНГ в защите прав и свобод человека и гражданина, в борьбе с преступностью, укрепление законности и правопорядка.

Итак, подчеркнем, Координационный совет действует по следующим основным направлениям:

- организация взаимодействия и сотрудничества прокуратур государств — участников СНГ в борьбе с преступностью, нарушениями законности и правопорядка, в защите прав и законных интересов граждан;
- координация (согласование) деятельности межгосударственных органов СНГ в сфере борьбы с преступностью и укрепления правопорядка;
- участие в работе по сближению законодательства стран СНГ, созданию общего правового пространства.

Для решения поставленных перед ним задач Координационный совет разрабатывает предложения по сближению национального законодательства, участвует в развитии договорно-правовой базы СНГ, изучает и обобщает практику выполнения международных договоров по борьбе с преступностью и иных областях правоприменительной практики, разрабатывает предложения о мерах совершенствования правового регулирования в этих сферах.

Значительное место в работе Координационного совета занимают вопросы совершенствования прокурорской деятельности по надзору за исполнением законов. Эта весьма объемная и крайне важная по своему предназначению отрасль надзора имеет своей целью преимущественно обеспечение соблюдения прав и свобод человека, законности в деятельности

государственных органов власти, органов местного самоуправления, соблюдения законодательства в экономической и экологической сферах, противодействия коррупции.

Одним из важных вопросов является также выработка предложений о месте и роли прокуратуры в системе государственных органов с учетом закономерностей и специфики ее развития в каждом государстве, организации совместных научных исследований по актуальным проблемам борьбы с преступностью, прокурорского надзора, организации деятельности прокуратур. Координационный совет проводит анализ состояния транснациональной преступности в СНГ, а на основе этого выработывает предложения и рекомендации по противодействию ей, осуществляет разработку общей стратегии и согласованной политики борьбы с преступностью.

С 2013 г. Координационный совет генеральных прокуроров государств — участников СНГ ежегодно утверждает аналитический доклад и сводный отчет «Сведения о состоянии преступности, следственной работы, прокурорской деятельности, практики исполнения международных договоров в сфере борьбы с преступностью».

Функциональной обязанностью Координационного совета является участие в разработке и реализации различных межгосударственных (в рамках СНГ) программ борьбы с преступностью и ее отдельными видами (такими, как терроризм и иные насильственные проявления экстремизма, торговля людьми, незаконный оборот наркотических средств, незаконная миграция).

Координационный совет осуществляет подготовку проектов международных договоров в указанных правовых сферах, оценивает эффективность таких договоров, содействует оказанию правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, в частности, в решении проблем правового обеспечения защиты прав граждан, в особенности находящихся за пределами своего государства.

Свою деятельность Координационный совет осуществляет на основе общепризнанных принципов и норм международного права, уважения прав человека, независимости, государственного суверенитета и юрисдикции стран СНГ, невмешательства в их внутренние дела и равенства всех членов Координационного совета.

Совет принимает решения, коммюнике, заявления, обращения и рекомендации по вопросам его

компетенции. Решения по обсуждаемым вопросам принимаются путем голосования на основе консенсуса, порядок голосования определяется его участниками.

В соответствии со ст. 7 Положения о КСГП работу Координационного совета организует председатель Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников СНГ, который избирается генеральными прокурорами из числа членов Совета.

В соответствии со ст. 5 Положения о КСГП в целях выполнения возложенных на Совет функций и задач решением КСГП назначается Исполнительный секретарь Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников СНГ, который одновременно является руководителем Секретариата КСГП и представителем КСГП при Исполнительном комитете СНГ и Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ.

В соответствии со ст. 8 Положения о КСГП для выполнения своих функций Совет формирует Секретариат Координационного совета, который осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности Совета и оперативное взаимодействие генеральных прокуратур государств — участников СНГ.

В соответствии с Положением о Секретариате КСГП, утвержденным решением КСГП от 22.05.2003, с изменениями и дополнениями от 14.09.2011 и 25.09.2014 Секретариат руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права, Уставом Содружества Независимых Государств, договорами и соглашениями, заключенными в рамках Содружества, решениями Совета глав государств СНГ, Совета глав правительств СНГ, решениями Координационного совета, создает временные экспертные и рабочие группы на период выполнения конкретного задания (анализ состояния законности в определенной сфере правовых отношений, подготовка международных договоров, рекомендаций и иных документов).

На сотрудников Секретариата КСГП распространяется Соглашение о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25.04.2003 и иные правила, установленные для сотрудников межгосударственных органов СНГ.

В соответствии со ст. 9 Положения о КСГП, Решением Совета от 23.05.2003 с изменениями и до-

полнениями от 14.09.2011 и 25.09.2014 утверждено Положение о Научно-методическом центре КСГП, который организует работу по научно-методическому обеспечению деятельности Координационного совета, исследованию актуальных проблем борьбы с преступностью и прокурорского надзора в рамках Содружества Независимых Государств на базе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Решением КСГП от 25.05.2006 с изменениями и дополнениями от 14.09.2011 и 26.09.2013 утверждено Положение о печатном издании — журнале «Прокурорская и следственная практика», согласно которому главный редактор назначается учредителем — Генеральной прокуратурой Российской Федерации с согласия Редакционного совета.

Решением Совета глав государств СНГ от 10 октября 2014 г. одобрен проект Соглашения между Правительством Российской Федерации и Содружеством Независимых Государств об условиях пребывания Секретариата Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств на территории Российской Федерации.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Содружеством Независимых Государств об условиях пребывания Секретариата Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств на территории Российской Федерации подписано 14 ноября 2014 г. в городе Москве.

Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 05.10.2015 № 282-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Содружеством Независимых Государств об условиях пребывания Секретариата Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств на территории Российской Федерации»<sup>1</sup>.

На 44-м заседании Исполнительного комитета Международной ассоциации прокуроров, состоявшемся в Пекине 9 сентября 2017 г., Генеральный секретарь ассоциации сообщил о согласии Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки разместить в Санкт-Петербурге в качестве «пилотного проекта» региональное представительство Международной ассоциации прокуроров.

<sup>1</sup> Грузия в настоящее время вышла из состава КСГП и СНГ; Туркменистан и Украина входят в состав СНГ, но не участвуют в КСГП.

Представительство должно стать центром взаимодействия прокуроров из стран СНГ и Восточной Европы. Расположить региональное представительство Международной ассоциации прокуроров было решено в здании особняка князя Михаила Кочубея на Конногвардейском бульваре<sup>2</sup>.

Ассоциация была создана в 1995 г. под эгидой Организации Объединенных Наций и является единственной всемирной неправительственной и неполитической прокурорской организацией, объединяющей около полумиллиона прокуроров из 172 стран мира. Тот факт, что Международная ассоциация прокуроров решила учредить свой офис именно в России, является ярким подтверждением авторитета российской прокуратуры на международной арене.

Из выступления президента России на заседании Координационного совета генеральных прокуроров стран СНГ<sup>3</sup>:

«Во всем мире сейчас говорят о глобализации. Но с проблемами глобализации постсоветское пространство давно сталкивается. Ведь глобализация — это что? Объединение, снятие границ, свободное движение товаров, людей, капиталов. Все это порождает проблемы для правоохранительной сферы, потому что всеми этими достижениями современного человечества пользуются и криминальные элементы. И, конечно, в этих условиях в правоохранительной сфере прокурорским работникам работать труднее.

Что можно противопоставить тем проблемам, которые возникают в условиях этой глобализации? Только одно — объединение усилий. Ну а если мы говорим о том, что первостепенная задача генеральных прокуратур, сотрудников прокуратур — защита законных прав и интересов граждан своих стран, то как в условиях свободных передвижений, в отсутствие границ и визового режима на постсоветском пространстве, на пространстве СНГ, как можно защитить интересы людей, не гармонизируя наше законодательство? Как это можно сделать, если не иметь инструментов общения друг с другом? Как можно защитить наши государства, государственные органы от преступных посягательств — от наркомании, экономической преступности, терроризма?

<sup>2</sup> Этот особняк — образец архитектуры XIX в., построенный по проекту Гарольда Боссе. В 1853 г. проект фасада здания был утвержден императором Николаем I. Строительство окончено в 1857 г.

<sup>3</sup> <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24218>

Как это можно сделать, не объединяя усилия правоохранительных органов? Невозможно.

...В значительной степени от эффективности вашей совместной работы будет зависеть и не только будущее СНГ — я об этом даже не говорю — будет зависеть благополучие каждого гражданина, проживающего на территории стран Содружества.

...Разумеется, прокуратура — это часть государственного аппарата, часть общества. И, кроме того, что перед ней стоят сложные профессионально значимые, а подчас практически политические задачи, на нее устремлены взоры местных граждан, своих граждан, граждан иностранных государств, правительств, надо признать, что сама прокуратура, как правило, находится в сложном положении: от нее все всего требуют. С одной стороны, требуют соблюдения и надзора за законностью, а с другой стороны, подчас требуют и каких-то политических решений».

В заседании 29 ноября 2017 г. в Санкт-Петербурге<sup>1</sup> участвовали представители Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана. В качестве приглашенных участвовали представители Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, Секретариата Парламентской Ассамблеи ОДКБ, Антитеррористического центра СНГ.

В работе Совета приняли участие также представители Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств во главе с заместителем председателя Исполнительного комитета — Исполнительного секретаря СНГ Коньисбеком Жусупбековым, который отметил, что в условиях современного миропорядка страны Содружества демонстрируют политическую волю и объединение усилий по укреплению региональной и глобальной безопасности. Их интересы в первую очередь направлены на развитие сотрудничества в сфере борьбы со всеми видами международной преступности.

«В рамках Содружества много внимания уделяется также взаимодействию в сфере борьбы с незаконным оборотом оружия и боеприпасов, наркотических средств и психотропных веществ, в противодействии легализации преступных доходов», — заявил Коньисбек Жусупбеков.

В связи с этим на очередном саммите 11 октября 2017 г. в Сочи принят ряд документов, касающихся

<sup>1</sup><http://www.cis.minsk.by/news/8607/v-sankt-peterburge-proslo-zasedanie-koordinacionnogo-soveta-generalnyh-prokurorov-stran-sng>

межгосударственного сотрудничества в области обеспечения безопасности. В их числе две концепции сотрудничества — в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения и в противодействии коррупции, а также Протокол о порядке передачи наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, огнестрельного оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, являющихся вещественными доказательствами по уголовным делам.

По словам Коньисбека Жусупбекова, за время своего существования Координационный совет генеральных прокуроров стал одним из ведущих звеньев сотрудничества в области безопасности. Совет внес весомый вклад в объединение усилий в противодействии организованной преступности, международному терроризму, торговле людьми, иным вызовам и угрозам современности.

В поле внимания Совета неизменно находятся вопросы защиты прав и свобод граждан, совершенствования нормативно-правовой базы интеграционного взаимодействия в правоохранительной сфере, сближения национального законодательства.

«Слаженная и целенаправленная работа Совета во многом способствует решению в государствах социально-экономических задач, укреплению законности, правопорядка и стабильности на пространстве Содружества», — отметил заместитель председателя Исполкома СНГ.

Он обратил особое внимание на сложившийся высокий уровень взаимодействия и доверия между Координационным советом генеральных прокуроров, его рабочим органом — Исполнительным секретариатом и Исполнительным комитетом СНГ, что, по мнению Коньисбека Жусупбекова, положительно сказывается на результатах совместной деятельности.

Коньисбек Жусупбеков выразил уверенность, что и в дальнейшем Координационный совет генеральных прокуроров будет одним из ключевых звеньев в общей системе обеспечения стабильности и безопасности на пространстве Содружества.

Повестка дня заседания Координационного совета включала 17 пунктов. В первую очередь представители государств обменялись опытом своей практической работы, приняли решение создать временную рабочую (экспертную) группу для про-

работки вопроса определения образовательного учреждения прокуратуры для придания ему статуса базовой организации по подготовке, переподготовке и повышению квалификации для сотрудников органов прокуратур государств – участников СНГ.

Представители генпрокуратур утвердили Программу обмена опытом, проведения научных исследований и семинаров прокурорских работников в рамках реализации Соглашения о сотрудничестве генеральных прокуратур в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних от 25 мая 2006 г. Программа рассчитана на период 2018–2020 гг. и предполагает ежегодный отчет о ходе реализации.

Члены Совета приняли к сведению информацию об исполнении в 2016 г. семи программ сотрудничества стран СНГ в сферах борьбы с преступностью, терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, торговлей людьми, преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий, противодействию незаконной миграции и в укреплении пограничной безопасности на внешних границах. Было решено принять меры по дальнейшей реализации действующих программ. Также были утверждены планы Координационного совета по реализации программ сотрудничества в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2017–2019 годы и в борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий, на 2016–2020 годы.

Среди следующих мероприятий на первое полугодие 2018 г. был запланирован круглый стол по вопросу защиты прав детей, находящихся в наиболее сложном социальном положении.

Участники заседания рассмотрели вопросы, касающиеся сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией, защиты прав граждан, в особенности находящихся за пределами своего государства, на территориях стран СНГ, исполнения международных договоров государств – участников СНГ в сфере борьбы с преступностью, подписали ряд других решений.

Председателем Координационного совета генеральных прокуроров стран Содружества был избран Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Чайка. Следующее заседание Совета решено провести в сентябре 2018 года в Таджикистане.

Кроме того, на заседании были вручены награды Координационного совета представителям

прокуратур стран Содружества – нагрудный знак «Почетный прокурор стран СНГ» и медаль «За укрепление законности и правопорядка».

Юбилейной медалью «МПА СНГ. 25 лет» за заслуги в деле развития и укрепления парламентаризма, за вклад в развитие и совершенствование правовых основ функционирования Содружества Независимых Государств, укрепление международных связей и межпарламентского сотрудничества был награжден генпрокурор России Юрий Чайка.

Из выступления президента России на заседании Координационного совета генеральных прокуроров стран СНГ<sup>1</sup>:

«Двойной стандарт, наверное, долго еще будет присутствовать в обществе, но до тех пор он будет жить, пока сама генеральная прокуратура, пока сотрудники правоохранительных органов настойчиво и последовательно не будут придерживаться буквы закона, не будут воспитывать своих собственных сотрудников на принципах уважения к закону. После этого можно будет только рассчитывать на толчок в самом обществе, которое неизбежно будет воспринимать эту правовую культуру. Это, конечно, требует времени, настойчивых усилий, профессионализма и мужества».

В прокуратуре в соответствии с ее централизованным построением сложилась система координирующих органов. Она состоит из постоянно действующих координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, функционирующих на федеральном, межрегиональном, региональном и муниципальном (межрайонном, городском и районном (окружном)) уровнях и возглавляемых генпрокурором РФ и соответствующими прокурорами. Организационное обеспечение деятельности этих совещаний осуществляется на федеральном уровне специальным подразделением Генпрокуратуры РФ (отделом координации организационного управления Главного организационно-аналитического управления), а на остальных, как правило, прокурорскими работниками, на которых наряду с другими функциональными обязанностями возложено исполнение обязанностей ответственного секретаря координационного совещания.

От знаний, умений и навыков прокуроров-координаторов в первую очередь зависит надлежащее руководство, информационно-аналитическое обеспечение и планирование координационной деятельности, контроль и проверка исполнения

<sup>1</sup> <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24218>

координационных мероприятий, организация эффективного взаимодействия правоохранительных органов между собой и с другими структурами.

Для определения приоритетов в координационной деятельности прокуратуры необходима адекватность в оценке реального состояния законности и правопорядка в регионе, которая может быть дана на основании совокупных аналитических материалов правоохранительных органов.

Необходимым элементом такой работы является получение объективной информации для установления реальных тенденций развития преступности, анализ причин колебаний преступности, отдельных видов преступлений, влияния на ее снижение, эффективности деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Основой анализа состояния преступности является изучение статистических данных о зарегистрированных преступлениях. Анализ будет явно неполным, если состоит в простом сравнении по органам (административно-территориальным единицам) показателей состояния и динамики преступлений в абсолютных цифрах без использования коэффициентов, рассчитанных на соответствующую численность населения или заданную численность должностных лиц.

В аналитических справках, докладах, информационных обзорах, подготавливаемых в процессе координационной деятельности, должны содержаться не только обобщение статистических показателей регистрации преступлений и борьбы с преступностью, но и сопоставление с иными правонарушениями, материалами прокурорской, судебной и следственной практики, а также с данными о деятельности прокуратуры, правоохранительных и контрольно-надзорных органов.

Их оценка включает выявление причин отмеченных изменений в преступности в соотношении с данными о деятельности конкретных правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с преступностью.

При этом устанавливаются узкие места, проблемные вопросы борьбы с преступностью на тех или иных территориях конкретных правоохранительных органов.

Прокуратуры субъектов РФ занимают ключевое положение в борьбе с преступностью, что обусловлено рядом обстоятельств. Эти органы прокуратуры выполняют роль связующего звена между Генпрокуратурой РФ и прокуратурами районного

звена, аккумулируют всю основную информацию о состоянии дел в сфере борьбы с преступностью в регионе с учетом выделения в их структуре функциональных подразделений, которые исходя из их специализации на деятельности в определенных сферах (антикоррупционные, по надзору за следствием, дознанием, оперативно-розыскной деятельностью) должны направлять работу городских и районных прокуроров, помогать прокурорам субъектов РФ определять стратегию координации в регионе.

В соответствии с Регламентом Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации предложения в план с указанием мероприятия, способа и сроков исполнения, ответственных исполнителей и предполагаемой формы реализации материалов представляются в Генпрокуратуру РФ. Затем готовится проект плана, который направляется для рассмотрения и согласования членам Координационного совещания. Подписанный членами Координационного совещания план утверждается Генпрокурором РФ. После этого план направляется для исполнения членам Координационного совещания, а также иным министерствам и федеральным службам, участвующим в реализации предусмотренных мероприятий.

В соответствии с Информационным письмом Генпрокуратуры РФ от 25.03.2008 № 20-6-2008 «О практике планирования координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» к наиболее распространенным недостаткам планирования рассматриваемого вида деятельности относится подмена прокурорами координационной деятельности надзорными полномочиями путем включения в планы мероприятий, относящихся к исключительной компетенции прокуратуры. Речь идет о планировании мероприятий по проверке исполнения законов, например о государственной и муниципальной службе, об обобщении практики прокурорского надзора за исполнением законов в той или иной сфере отношений, об анализе результатов прокурорского реагирования на нарушения законов и др. Также в этом письме обращается внимание на недопустимость включения в планы основных мероприятий по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью мероприятий, относящихся к текущей работе прокуроров, состоящих, к примеру, во взаимном обмене информацией, обсуждении результатов прокурорской проверки и т. п.

Контроль исполнения координационных мероприятий обеспечивают руководители правоохранительных органов в части, относящейся к сфере их ведения. Они должны информировать председателя координационного совещания о ходе выполнения разработанных мероприятий. Общий контроль исполнения постановления координационного совещания осуществляется также ответственным секретарем совещания и (или) представителями подразделений прокуратур субъектов РФ.

Действенной формой контроля служит заслушивание результатов выполнения отдельных координационных мероприятий.

Создание Координационного совета — стремление стран СНГ и их прокуратур к дальнейшему укреплению их международного сотрудничества, расширению взаимной помощи в разных формах противодействия преступности, включая процессуальные аспекты укрепления законности на основе принципов уважения общепризнанных принципов и норм международного права. Несмотря на шаблонность данного утверждения, четко прослеживается взаимосвязь между различными структурными подразделениями органов прокуратуры в сфере международного сотрудничества.

**Дата поступления:** 18.03.2020

**Дата принятия к опубликованию:** 20.03.2020

#### **Сведения об авторах**

**Денисович Вероника Владимировна** — кандидат юридических наук, доцент, адвокат ЧОКА «Академическая», Челябинск, Россия. [law@csu.ru](mailto:law@csu.ru)

**Захаров Андрей Александрович** — магистр Уральского государственного юридического университета, Екатеринбург, Россия. [zakharov95andrey@mail.ru](mailto:zakharov95andrey@mail.ru)

**Библиографическое описание:** Денисович, В. В. Правовое регулирование деятельности Координационного совета генеральных прокуроров стран Содружества Независимых Государств / В. В. Денисович, А. А. Захаров // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 38–48.

Реализуя совместные договоренности, генеральные прокуроры стран СНГ выступили с инициативой о необходимости заключения ряда многосторонних и двусторонних договоров о выдаче, передаче лиц, для проведения принудительного лечения, а также предложения о внесении изменений и дополнений в Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1993). Этот межгосударственный орган Содружества организует сотрудничество и взаимодействие генеральных прокуратур государств — участников СНГ. Деятельность Координационного совета способствует расширению и укреплению взаимодействия государств-участников по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбе с преступностью на территории стран Содружества.

Успешность координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью обеспечивается наличием выверенной стратегии и правильной тактики действий участников координации, интеграцией сил и средств правоохранительных органов в борьбе с преступными проявлениями.

## **Legal Regulation of the Activities of the Coordination Council of the CIS General Prosecutors**

***V.V. Denisovich***

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. law@csu.ru*

***A.A. Zakharov***

*Ural State Law Academy, Yekaterinburg, Russia. zakharov95andrey@mail.ru*

Between the bodies of the prosecutor's offices of the states that were formed on the territory of the former USSR and then became part of the Commonwealth of Independent States (CIS), the need for development of cooperation reached such a level that in 1995 they created the Coordinating Council of Prosecutors General of the CIS countries. At the first meeting of the Council on December 7, 1995, the Regulation on the Coordinating Council of Prosecutors General of the Commonwealth of Independent States was adopted. The objective prerequisites for the creation of the Coordinating Council were the historically long-existing joint activities of the Council members in the legal field, the conditions that really developed after the collapse of the USSR, which predetermined the need for everyday cooperation in the fight against crime, especially organized and transnational.

**Keywords:** *prosecutor's office, prosecutor, Council of Prosecutors General.*

## Теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законов

*А. В. Майоров, С. А. Литовченко*

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия*

Работа посвящена рассмотрению теоретических основ прокурорского надзора за исполнением закона. Предметом исследования является деятельность прокуратуры в соответствии со ст. 21 Федерального закона № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а именно деятельность за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов, которые действуют на территории Российской Федерации, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами. Целью исследования является изучение теоретических основ прокурорского реагирования на нарушения закона, определение и раскрытие понятия актов прокурорского реагирования в случае нарушения закона, их классификация. В процессе написания научной статьи авторами были использованы общенаучные методы, такие как анализ, логический метод, формальный метод, а также частные методы — сравнительно-правовой, системный. Раскрываются такие понятия, как «прокурорский надзор», «соблюдение прав и свобод человека и гражданина», «акты прокурорского реагирования». Рассматриваются некоторые современные проблемные вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов. По результатам исследования приводятся выводы.

**Ключевые слова:** *прокурорский надзор, федеральное законодательство, прокурор, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, правопорядок, акты прокурорского реагирования.*

### Введение

В современном мире права и законные интересы человека и гражданина имеют особую значимость, так как они определяют круг взаимоотношений человека и государства, ответственность человека, за совершенную деятельность перед обществом и личностью. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> главной целью деятельности прокуратуры России является обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Из данной цели следует, что прокуратура России имеет особую роль в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также интересов общества и государства. Достижению данных целей, способствует выполнение задач. Их решение осуществляется путем прокурорского надзора за соблюдением закона, вмешательства прокурора в связи с поступившей информацией о нарушении закона, принятия конкретных мер прокурорского реагирования с целью устранения нарушений закона и способствующих этому обстоятельств. По мнению С. Г. Березовской, именно «в осуществлении надзора за исполнением

законов и состоит специальная государственная задача органов прокуратуры» [1. С. 15].

В Российской Федерации законность нужна для того, чтобы при строгой самодисциплине, дисциплине, при высокой ответственности за порученное дело, при соблюдении законных предписаний можно было создать внутренне монолитное, сильное государство. И такое государство должно отстаивать собственную независимость, обеспечить законные интересы и права собственных граждан, их благосостояние.

### Теоретические основы

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ — это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих свои полномочия от имени Российской Федерации. Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, исполнительными органами субъектов Российской Федерации.

Характерное отличие прокурорского надзора заключается в том, что он осуществляется от имени государства. Следовательно, надзор имеет

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/); дата обращения 09.03.2020).

максимально широкие рамки, распространяя свое действие на разные ведомства и министерства, исполнительные и представительные государственные органы власти в стране, на органы местной власти, на военное управление [4. С. 13].

В качестве объекта и предмета надзора может выступать также работа контролирующих органов. Соответственно, прокуратура, следуя специфике своей работы, структуры, объединяет усилия местных, федеральных, региональных органов исполнительной власти. Дело в том, что именно прокурор занимается надзорной деятельностью по исполнению законов, которые действуют в стране. Это крайне важно, если в стране существенно выросло количество законотворческих субъектов. В подобных условиях никакие иерархические структуры органов исполнительной власти оптимально не смогут исполнять законы. Прокурорский контроль может быть дополнен надзором за тем или иным законом, правовым актом звена конкретной структуры, централизованной прокурорской системы. Отметим, что взаимодействие прокурорского контроля и ведомственного контроля — это одно из самых надежных средств, позволяющих обеспечивать законность в стране. В известной степени прокуратуру можно рассматривать как саморегулируемое, системообразующее ядро в государственном контроле. Ведя надзор в рамках компетенции над исполнением законов контролирующими органами, прокуратура активизирует их работу, помогает преодолевать ведомственные и местные воздействия, влияния криминалигета; защищает от коррумпированных чиновников.

Осуществляя свою надзорную деятельность, прокуратура определила свое место во взаимоотношениях с другими органами власти. С позиции закона прокуратура влияет на все ветви власти, а также одновременно способствует их взаимодействию, согласованному функционированию. Прокуратура заинтересована в соблюдении и укреплении законности.

Органы прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением исполнения законов содействуют выполнению задач, стоящих перед социумом и государством, соблюдению прав и законных интересов человека и гражданина. Говоря иначе, прокуроры, осуществляя собственные полномочия в сфере общего надзора, решают совместно с другими органами и организациями вопросы политического, муниципального, финансового, общественного, государственного и культурного характера.

Так как в компетенцию прокурора не входит самостоятельное устранение выявленных нарушений закона, то он использует акты прокурорского реагирования. Под актами прокурорского реагирования понимается специфическое установленное законом правовое средство, применяемое указанными в законе должностными лицами органов прокуратуры в ходе осуществления своих надзорных и ненадзорных полномочий [1. С. 118].

Целью всех актов прокурорского реагирования является устранение нарушения закона, восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в целом. Цель определяет требовательный характер актов прокурорского реагирования. Прокурор излагает суть нарушения закона, нормы, которые были нарушены и требует их устранения. Закон обязывает субъект, получивший акт прокурорского реагирования, рассмотреть и направить прокурору письменный ответ о принятых мерах по устранению закона в установленный срок. Акт прокурорского реагирования обязателен к рассмотрению.

Федеральный закон «О прокуратуре РФ» содержит исчерпывающий перечень актов прокурорского реагирования на выявленные акты нарушения закона.

Постановление прокурора — это одна из форм прокурорского реагирования на нарушение закона. Прокурор выносит постановление при производстве об административном правонарушении. Также прокурор Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, а именно статьей 37, уполномочен выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства. Обязательным требованием к постановлению прокурора является то, что прокурор должен быть убежден в наличии признаков преступления или административного правонарушения. Данная убежденность должна быть отражена в мотивировочной части постановления.

При вынесении постановления о возбуждении уголовного дела либо постановления об административном правонарушении прокурор нередко сталкивается с проблемами. Основной проблемой является то, что в законодательстве не закреплено определений данных словосочетаний, что создает

проблемы с использованием и применением в деятельности прокуратуры. Отсутствие четкого понятия постановления о возбуждении уголовного дела либо постановления об административном правонарушении может приводить к непониманию сущности выполняемых органами прокуратуры своих должностных функций.

Протест — это акт прокурорского реагирования на противоречащий закону правовой акт, который приносит прокурор в орган или должностному лицу, издавшему этот акт. Протест является одним из самых распространенных форм прокурорского реагирования на нарушения закона.

Одной из главных проблем применения протеста является то, что в законодательстве отсутствует требование об обязательном включении в протест предложений о том, каким образом можно устранить действующие нарушения закона. Также существует проблема отсутствия регламентации исключительных обстоятельств, требующих незамедлительного устранения нарушения закона. При исключительных обстоятельствах, требующих незамедлительного устранения нарушения закона, прокурору предоставлено право сокращенного срока рассмотрения протеста. К сожалению, в Федеральном Законе «О прокуратуре Российской Федерации» не раскрыто понятие «исключительные обстоятельства». С. Н. Бабаев полагает, что «под исключительными обстоятельствами следует понимать случаи, когда исполнение опротестованного правового акта сопряжено с наступлением или угрозой наступления опасных последствий: причинения материального ущерба в крупных размерах, нарушения прав и свобод человека и гражданина, дезорганизации деятельности государственных органов и т. п.» [2. С. 85].

Представление — это акт реагирования на нарушения законодательства, вносимый в орган или должностному лицу, которое уполномочено рассматривать такие дела. Под нарушениями законодательства следует понимать в данном случае как единичные факты неисполнения или ненадлежащего исполнения закона, так и неоднократные обобщенные факты правонарушений.

Применение данного акта прокурорского реагирования также сопровождается рядом проблем. Это, например, ограниченность оснований для вынесения представления, которыми могут служить только факты нарушения закона. Из-за данного пробела в законодательстве прокурор не в полной

мере может выполнять свои функции, установленные законом.

Предостережение — это форма прокурорского реагирования, содержащая недопустимость нарушения закона, сведения о готовящихся противоправных деяниях, содержащая признаки экстремистской деятельности, которая адресуется руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам.

Так как в законодательстве не определены понятие «готовящееся противоправное деяние» и понятие «готовится к противоправным действиям», прокурор сталкивается с проблемами по реализации своих должностных функций, а именно по внесению предостережения. Также не закреплен круг и перечень оснований, которые свидетельствовали бы о нарушении закона. Основанием для предостережения согласно Указанию Генпрокуратуры РФ от 06.07.1999 № 39/7 (с изм. от 16.10.2000) «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона»<sup>1</sup> могут быть только достоверные сведения, о готовящихся противоправных деяниях, которые способны привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан. Исходя из вышесказанного достоверные сведения не имеют конкретного определения, что создает проблемы для вынесения предостережения.

### Заключение

Хотелось бы отметить, что в практике применения актов прокурорского реагирования существует несколько проблем, решение которых возможно на наш взгляд, следующим путем:

1. Для повышения эффективности актов прокурорского реагирования нужно определить их понятия путем законодательного закрепления их признаков, принципов и детальных оснований для вынесения.
2. Уточнение порядка и срока рассмотрения актов прокурорского реагирования органами или должностными лицами является одной из важных задач, стоящих перед органами прокуратуры, так как восстановление

<sup>1</sup> Указание Генпрокуратуры РФ от 06.07.1999 N39/7 (с изм. от 16.10.2000) «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» (<https://legalacts.ru/doc/ukazanie-genprokuratury-rf-ot-06071999-n-397/>; дата обращения 09.03.2020).

нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов общества и государства возможно лишь при наличии четкого правового инструмента, имеющего законодательное закрепление.

Таким образом, сущность прокурорского надзора за исполнением закона можно определить как *деятельность органов прокуратуры по приему и рас-*

*смотрению поступающей информации о нарушении законов, нарушении прав, свобод и интересов человека и гражданина, а также по проведению в необходимых случаях прокурорских проверок и принятию мер, а именно вынесению актов прокурорского реагирования с целью устранения выявленных нарушений закона.*

### Список литературы

1. Березовская, С. Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР [Электронный ресурс] / С. Г. Березовская. — М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1959. — URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie7269.html> (дата обращения 09.03.2020).
2. Бабаев, С. Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления [Электронный ресурс] : дис. ... канд. юрид. наук / С. Н. Бабаев. — Воронеж, 2002. — URL: <http://lawlibrary.ru/disser2011962.html> (дата обращения 09.03.2020).
3. Ергашев, Е. Р. Понятие и классификация правовых средств применяемых органами прокуратуры [Электронный ресурс] / Е. Р. Ергашев // Рос. юрид. журн. — 2007. — № 1 (53). — URL: <http://lawlibrary.ru/article1233960.html> (дата обращения 09.03.2020).
4. Тушев, А. А. Роль прокурора в реализации принципа состязательности в уголовном процессе [Электронный ресурс] / А. А. Тушев // Рос. юстиция. — 2003. — № 4. — URL: <http://lawlibrary.ru/article1135854.html> (дата обращения 09.03.2020).
5. Яременко, Н. Е. Актуальные вопросы в сфере обеспечения защиты жертв преступлений по российскому законодательству [Электронный ресурс] / Н. Е. Яременко, А. В. Майоров // Виктимология. — 2017. — № 3 (13). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-v-sfere-obespecheniya-zaschity-zhertv-prestupleniy-po-rossiyskomu-zakonodatelstvu> (дата обращения 09.03.2020).

Дата поступления: 20.05.2020

Дата принятия к опубликованию: 22.05.2020

### Сведения об авторах

**Майоров Андрей Владимирович** — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [AV\\_Majorov@mail.ru](mailto:AV_Majorov@mail.ru)

**Литовченко С. А.** — магистрантка кафедры прокурорского надзора и экспертной деятельности Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [toroshinas-s@mail.ru](mailto:toroshinas-s@mail.ru)

**Библиографическое описание:** Майоров, А. В. Теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законов / А. В. Майоров, С. А. Литовченко // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 49–53.

## Theoretical Basis for Procuratorial Supervision of the Implementation of Laws

**A.V. Mayorov**

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. AB\_Majorov@mail.ru*

**S.A. Litovchenko**

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. toroshinas-s@mail.ru*

This work is devoted to the consideration of the theoretical foundations of prosecutorial supervision over the implementation of the law. The subject of the study is the activities of the Public Prosecutor's Office in accordance with article 21 of Federal Law No. 2202-1 "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation", namely, the activity of monitoring compliance with the Constitution of the Russian Federation, the implementation of laws that are in force in the territory of the Russian Federation, as well as compliance with the laws of legal acts issued by bodies and officials. The aim of the study is to study the theoretical basis of the prosecutor's response to violations of the law, to define and disclose the concepts of acts of the prosecutor's response, in case of violation of the law, to classify them. In the process of writing the scientific article, the author's used popular scientific methods, such as analysis, logical method, formal method, as well as private methods - comparative-legal method, systemic method. In this work, the author discloses such concepts as "prosecutorial supervision", observance of human and civil rights and freedoms, "acts of prosecutorial response". Some current problematic issues of the implementation of procuratorial supervision over the implementation of laws are under consideration. The findings of the author's study are presented.

**Keywords:** *procuratorial supervision, federal legislation, prosecutor, observance of human and civil rights and freedoms, law and order, acts of procuratorial response.*

### References

1. Berezovskaya S.G. *Prokurorskiy nadzor za zakonnost'yu pravovykh aktov organov upravleniya v SSSR* [Prosecutor's supervision of the legality of legal acts of government bodies in the USSR]. M.: Gos. izd-vo yurid. lit., 1959. Available at: <http://lawlibrary.ru/izdanie7269.html>, accessed 09.03.2020. (In Russ.).
2. Babaev S.N. *Prokurorskiy nadzor kak sposob obespecheniya zakonnosti pravovykh aktov upravleniya* [Prosecutor's supervision as a way to ensure the legality of legal acts of management. Thesis]. Voronezh, 2002. Available at: <http://lawlibrary.ru/disser2011962.html>, accessed 09.03.2020. (In Russ.).
3. Ergashev E.R. ponyatie i klassifikaciya pravovykh sredstv primenyaemykh organami prokuratury [Concept and classification of legal means used by the Prosecutor's office]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* [Russian legal journal], 2007, no. 1 (53). Available at: <http://lawlibrary.ru/article1233960.html>, accessed 09.03.2020. (In Russ.).
4. Tushev A.A. Rol' prokurora v realizacii principa sostyazatel'nosti v ugolovnom processe [The role of the Prosecutor in implementing the principle of competition in criminal proceedings]. *Rossiyskaya yusticiya* [Russian justice system], 2003, no. 4. Available at: <http://lawlibrary.ru/article1135854.html>, accessed 09.03.2020. (In Russ.).
5. Yaremenko N.E., Mayorov A.V. Aktual'nye voprosy v sfere obespecheniya zashchity zhertv prestuplenij po rossiyskomu zakonodatel'stvu [Current issues in the field of ensuring the protection of victims of crime under Russian law]. *Viktimologiya* [Victimology]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-v-sfere-obespecheniya-zashchity-zhertv-prestupleniy-po-rossiyskomu-zakonodatel'stvu>, accessed 09.03.2020. (In Russ.).

## К вопросу о соотношении международного и отечественного опыта в сфере противодействия коррупции

*А. В. Майоров, Н. Е. Яременко*

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия*

Рассмотрены проблемы соотношения международного и отечественного опыта в сфере противодействия коррупции. Предложен комплекс мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией, повышение гарантированности прав и свобод граждан.

**Ключевые слова:** *коррупция, противодействие, международные и отечественные нормы, антикоррупционные мероприятия.*

В настоящее время проблемы противодействия коррупции приобрели особую актуальность не только на уровне отдельно взятого государства — угроза ее стремительного роста имеет транснациональный характер. Методик борьбы с преступлениями коррупционной направленности в каждой стране существует множество: ужесточаются уголовно-правовые санкции, ведется профилактическая работа, улучшается качество жизни должностных лиц.

Исходя из изложенного внутригосударственной политики для эффективной и результативной борьбы с коррупцией недостаточно, в связи с чем международным сообществом разрабатывается и принимается ряд общепризнанных договоров, направленных на снижение ее показателей. Так, 31 октября 2003 г. Генеральной Ассамблеей ООН была введена в действие Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Российская Федерация ратифицировала данную конвенцию 8 июня 2006 г.

Согласно ч. 1 ст. 5 указанного международного нормативного акта [1], «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».

Проблема соотношения международного и внутригосударственного права имеет принципиальное значение с точки зрения как укрепления международной законности, так и международного сотрудничества и решения многих внутригосударственных вопросов [2. С. 37].

Ю. В. Скворцова в рамках научной работы «Международные нормы о противодействии коррупции в системе российского права» особо подчеркивает, что «коррупция является опасным социально негативным явлением, представляющим угрозу различным институтам государства и стабильности жизни общества» [3. С. 163]. Не разделять данную точку зрения ученого невозможно, поскольку стремительное увеличение количества преступлений коррупционной направленности опасно для экономики, обороноспособности, аппарата управления, конституционного строя любого государства.

Таким образом, в целях поиска эффективных методов противодействия коррупции на международной арене государства сотрудничают друг с другом путем оказания правовой, технической поддержки, взаимопомощи в розыске скрывающихся от уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений лиц, а также заключения международных договоров.

Так, частью 1 ст. 26 Конвенции от 27.01.1999 «Об уголовной ответственности за коррупцию» закреплена норма, устанавливающая, что стороны оказывают друг другу максимально возможную взаимную помощь, обеспечивая незамедлительную обработку запросов, полученных от органов, которые в соответствии со своим внутренним правом могут проводить расследования или судебное разбирательство по уголовным делам в связи с правонарушениями, признанными в качестве таковых [4. Ст. 26]. Данную конвенцию Российская Федерация ратифицировала 25 июля 2006 г.

Лица, совершившие коррупционные преступления, наряду с уголовной ответственностью претерпевают неблагоприятные для себя

гражданско-правовые последствия, среди которых особое место занимают компенсация морального вреда, возмещение ущерба, признание решений должностных лиц, государственных и муниципальных служащих недействительными.

Международная конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию устанавливает указанные правовые последствия. Частью 2 ст. 3 регламентируется, что возмещение может охватывать причиненный реальный ущерб, упущенную финансовую выгоду и компенсацию морального вреда [5. Ст. 3]. Также в ч. 1 ст. 8 закреплено, что любая сделка или положение сделки, предусматривающие совершение акта коррупции, являются недействительными и не имеющими юридической силы [Там же. Ст. 8]. По настоящее время Российская Федерация не ратифицировала данную конвенцию.

Среди нормативно-правовых актов, направленных на профилактику и борьбу с коррупцией в Российской Федерации, выделяем Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», согласно которому Россия на основе принципа взаимности сотрудничает в области противодействия коррупции с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями [6. Ст. 4]. Основополагающими принципами противодействия коррупции в Российской Федерации являются: признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; законность; публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений; комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции; сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами [Там же. Ст. 3].

Таким образом, Россия движется по пути взаимодействия с иностранными государствами в области противодействия коррупционным преступлениям. Вместе с тем без внимания законодателя осталась Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, которая, на наш взгляд, также нуждается в ратификации, поскольку содержит положения, важные для российской

правовой системы. Считаем необходимым принятие Федерального закона от 4.11.1999 г. № 174 «О ратификации Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию».

Ю. В. Скворцова в рамках научного исследования «Международные нормы о противодействии коррупции в системе российского права» [3. С. 165] обоснованно утверждает, что «ратификация антикоррупционных конвенций неизбежно должна повлечь за собой глубокую реформу российского законодательства, в первую очередь уголовного, поскольку, несмотря на внешнее совпадение международного и российского уголовно-правовых подходов к определению форм уголовно наказуемой коррупции, их различия весьма существенны.

В целях совершенствования российского законодательства в области противодействия коррупции необходимо рассмотреть актуальные правовые системы некоторых зарубежных государств и сопоставить их с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Так, в Соединенных Штатах Америки за различные виды коррупции: взятка, «беловоротничковая преступность», «кикбэкинг» (выплата части незаконно полученных денег участнику сделки), махинации и пр. — предусмотрены штрафы в тройном размере взятки или тюремное заключение до 15 лет либо то и другое одновременно, а при отягчающих обстоятельствах — заключение на срок до 20 лет [7. С. 97].

В УК Китая ответственность за рассматриваемые преступления предусмотрена в нескольких уголовно-правовых нормах (ст. 385–388), которые содержатся в отдельной гл. 8 «Коррупция и взяточничество». Понятием «получение взятки» охватываются требование имущества третьих лиц либо незаконное получение этого имущества, незаконное получение выгоды, причитающейся третьим лицам, незаконное получение государственным служащим именного комиссионного или агентского вознаграждения (ст. 385); получение взятки государственным служащим (ст. 386); а также действия государственных органов, государственных компаний, предприятий, производственных организаций, народных объединений, выразившиеся в требовании, незаконном получении имущества третьих лиц, незаконном получении выгоды, причитающейся указанным лицам, получение неучтенных денежных сумм минуя расчетный счет, именное комиссионное или агентское вознаграждение (ст. 387);

действия государственных служащих, связанные с использованием своих служебных полномочий, за незаконное вознаграждение (ст. 388) [8. С. 148].

В Испании уголовная ответственность за взяточничество предусмотрена в гл. 5 разд. «Преступления против государственного управления» в ст. 419–427 (бис) [9. С. 66], в которых наказание дифференцировано в зависимости от того, совершило ли должностное лицо или государственный служащий за вознаграждение действия, входящие в круг его обязанностей, или, напротив, совершило незаконное действие, связанное с исполнением должностных обязанностей.

Следует отметить, что «существенной особенностью уголовного законодательства Испании является возможность привлекать к уголовной ответственности наряду с физическими и юридическими лицами по ряду составов преступлений [Там же. С. 68]. Коррупционные преступления относятся к таким категориям дел. В соответствии со ст. 427 за дачу взятки при наличии условий, предусмотренных ст. 31 (бис) УК Испании, юридическое лицо может быть привлечено к уголовной ответственности и назначению наказания в виде штрафа в порядке, установленном законом, сроком от 2 до 5 лет либо к выплате тройного размера переданной взятки, если санкцией статьи для физических лиц предусмотрено наказание сроком более 5 лет тюрьмы. Если за совершение преступления для физического лица санкцией статьи установлено наказание более 2 лет тюрьмы, юридическое лицо может быть приговорено к выплате штрафа в установленном размере сроком от 1 до 3 лет либо к выплате двукратного размера переданной взятки, в остальных случаях юридическому лицу может быть назначено наказание в виде штрафа от 6 месяцев до 2 лет либо в виде выплаты в объеме от двух до трех размеров переданной взятки».

Если рассматривать уголовное законодательство Германии, то Основной уголовный закон ФРГ устанавливает наказание за взяточничество в разделе о коррупции (§ 299, 331–338). Уголовное законодательство распространяется как на тех, кто дает взятку, так и на тех, кто берет ее, — чиновников и служащих, не предопределяя зависимость ни от ранга, ни от того, в какой стране была произведена такого рода сделка. Если имеет место подкуп судей, то виновный наказывается значительно строже, а также практически не имеет место наказание в виде денежного штрафа как альтернатива

лишения свободы, наказание соизмеримо с величиной подкупа, то есть чем больше, тем строже наказание [10. С. 80].

Уголовный кодекс Российской Федерации закрепляет преступления коррупционной направленности в рамках гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» (ст. 290 УК РФ — получение взятки, ст. 291 — дача взятки, ст. 291.1 — посредничество во взяточничестве, ст. 291.2 — мелкое взяточничество).

Так, например, по ч. 1 ст. 291 УК РФ максимальный срок лишения свободы составляет 2 года, соответственно, по ч. 2 — до 5 лет, по ч. 3 — до 8 лет, по ч. 4 — от 7 до 12 лет, по ч. 5 — от 8 до 15 лет [11. Ст. 291].

Вместе с тем в соответствии с УК Китая (ч. 1 ст. 390) [8. С. 148, 149] предусмотрено наказание за дачу взятки в виде лишения свободы на срок до 5 лет. Если же имели место отягчающие обстоятельства или был причинен вред государственным интересам, наказание в виде лишения свободы увеличивается и может быть назначено на срок от 5 до 10 лет; при особо отягчающих обстоятельствах — на срок свыше 10 лет либо виновному грозит бессрочное лишение свободы с конфискацией имущества или без таковой.

Таким образом, из вышеизложенного следует, что органам законодательной власти Российской Федерации необходимо пересмотреть систему наказаний за совершение коррупционных преступлений, возможно, на примере Китая. Полагаем, что на сегодняшний момент необходимо увеличение сроков наказаний в виде лишения свободы. Предложенные меры позволят повысить эффективность в области противодействия коррупции. Также видится необходимой ратификация Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999 № 174, нормы которой являются важными для российской правовой системы, и, возможно, следует подумать о введении уголовной ответственности юридических лиц за совершение коррупционных преступлений (на примере уголовного законодательства Испании).

Регулярное проведение комплексных профилактических мероприятий сотрудниками прокуратуры и полиции; увеличение сроков наказаний в виде лишения свободы; распространение антикоррупционной пропаганды среди населения и должностных лиц; организация акций, шествий,

демонстраций, направленных на борьбу с коррупцией; создание рекламы и видеороликов, в том числе в телекоммуникационной сети Интернет, — данные мероприятия в своей совокупности способны оказать положительное влияние на уменьшение уровня рассматриваемой проблемы.

В заключение отметим, что необходимо дальнейшее сотрудничество России с другими государ-

ствами, совместная разработка и подписание международных договоров, участие в прочих методах, направленных на противодействие коррупции. Придерживаясь намеченного, возможно достичь максимально положительных результатов, а также повысить уровень доверия граждан к государству и гарантированности их прав и свобод.

### Список литературы

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года) // Рос. юстиция. — 2004. — № 4, ч. 1.
2. Ваулина, Т. И. Ответственность за коррупционные преступления: международный и уголовно-правовой аспекты / Т. И. Ваулина // Рос. право: Образование. Практика. Наука. — 2016. — № 6.
3. Скворцова, Ю. В. Международные нормы о противодействии коррупции в системе российского права / Ю. В. Скворцова // Ленингр. юрид. журн. — 2017. — № 1.
4. Конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» № 173 (Страсбург, 27 янв. 1999 г.) // Совет Европы и Россия. — 2002. — № 2, ч. 1.
5. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию № 174 (Страсбург, 4 нояб. 1999 г.), 1 ноября 2003 г. — Ч. 2.
6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 173-ФЗ «О противодействии коррупции» // Парламент. газ. — 2008. — № 90, ч. 1.
7. Рудая, Т. Ю. Уголовная ответственность за коррупционные преступления по зарубежному законодательству / Т. Ю. Рудая // Юрист-Правоведъ. — 2013. — № 6.
8. Сенцов, А. С. Регламентация ответственности за преступления коррупционной направленности в законодательстве Китайской Народной Республики / А. С. Сенцов, В. А. Волколупова // Ист., филос., полит. и юрид. науки, культурология и искусствоведение. Вопр. теории и практики. — 2015. — № 12-3.
9. Журкина, О. В. Особенности уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности в уголовном праве Испании / О. В. Журкина // *Matters of Russian and Intern. Law.* — 2018. — Vol. 8, iss. 6A.
10. Подгрушный, М. А. Правовое регулирование уголовной ответственности за взяточничество в международных документах и законодательстве некоторых зарубежных стран / М. А. Подгрушный // Вестн. КРАГСиУ. Сер.: Государство и право. — 2014. — № 18.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 25. — Ст. 291.

Дата поступления: 16.02.2020

Дата принятия к опубликованию: 18.02.2020

### Сведения об авторах

**Майоров Андрей Владимирович** — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [AV\\_Majorov@mail.ru](mailto:AV_Majorov@mail.ru)

**Яременко Н. Е.** — Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия. [ugp@csu.ru](mailto:ugp@csu.ru)

**Библиографическое описание:** Майоров, А. В. К вопросу о соотношении международного и отечественного опыта в сфере противодействия коррупции / А. В. Майоров, Н. Е. Яременко // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 54–59.

*Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2020. Vol. 5, iss. 1. Pp. 54–59.*

## To the Question of the Relationship of International and Domestic Experience in the Field of Anti-Corruption

**A.V. Mayorov**

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. AB\_Majorov@mail.ru*

**N.E. Yaremenko**

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

In the framework of this article, the authors examined the problems of correlation of international and domestic experience in the field of combating corruption. Also, a set of measures aimed at combating corruption, improving the guarantee of the rights and freedoms of citizens is proposed.

**Keywords:** *corruption, counteraction, international and domestic norms, anti-corruption measures.*

### References

1. Konventciia Organizatcii Ob'edinennykh Natsiy protiv korruptcii (priniata General'noy Assambleey OON 31 oktiabria 2003 goda) [United Nations Convention against Corruption (adopted by the UN General Assembly on October 31, 2003)]. *Ros. iustitciia* [Russian Justice], 2004, no. 4, pt. 1. (In Russ.).
2. Vulina T.I. Otvetstvennost' za korruptcionnye prestupleniia: mezhdunarodnyy i ugolovno-pravovoy aspekty [Responsibility for corruption crimes: international and criminal law aspects]. *Rossiyskoe pravo: Obrazovanie. Praktika. Nauka* [Russian Law: Education. Practice. Science], 2016, no. 6. (In Russ.).
3. Skvortsova Yu.V. Mezhdunarodnye normy o protivodeystvii korruptcii v sisteme rossiyskogo prava [International norms on combating corruption in the system of Russian law]. *Leningradskiy iuridicheskii zhurnal* [Leningrad Law Journal], 2017, no. 1. (In Russ.).
4. Konventciya "Ob ugolovnoy otvetstvennosti za korruptciiu № 173" (Strasburg, 27 ianv. 1999 g.) Convention on the criminal liability for corruption No. 173 (Strasbourg, January 27, 1999). *Sovet Evropy i Rossiia* [Council of Europe and Russia], 2002, no. 2, pt. 1. (In Russ.).
5. *Konventciya o grazhdansko-pravovoy otvetstvennosti za korruptciiu № 174 (Strasburg, 4 noiab. 1999 g.), 1 noiabria 2003 g.* [Convention on Civil Liability for Corruption No. 174 (Strasbourg, November 4, 1999), November 1, 2003]. Pt. 2. (In Russ.).
6. Federal'nyy zakon ot 25 dekabria 2008 goda № 173-FZ "O protivodeystvii korruptcii" [Federal law of December 25, 2008 No. 173-FZ "On combating corruption"]. *Parlamentskaia gazeta* [Parliamentary newspaper], 2008, no. 90, pt. 1. (In Russ.).
7. Rudaya T.Yu. Ugolovnaia otvetstvennost' za korruptcionnye prestupleniia po zarubezhnomu zakonodatel'stvu [Criminal liability for corruption crimes under foreign law]. *Iurist-Pravoved* [Lawyer-Jurisprudence], 2013, no. 6. (In Russ.).
8. Sentsov A.S., Volkolupova V.A. Reglamentatsiia otvetstvennosti za prestupleniia korruptcionnoy napravlenosti v zakonodatel'stve Kitaykoy Narodnoy Respubliki [Regulation of liability for corruption-related crimes in the legislation of the People's Republic of China]. *Ist., filos., polit. i iurid. nauki, kul'turologiia i iskusstvovedenie. Vopr. teorii i praktiki* [Historical,

philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice], 2015, no. 12-3. (In Russ.).

9. Zhurkina O.V. Osobennosti ugovnoy otvetstvennosti za prestupleniia korrupcionnoy napravlenosti v ugovnom prave Ispanii [Features of criminal liability for crimes of corruption in the criminal law of Spain]. *Matters of Russian and International Law*, 2018, vol. 8, iss. 6A. (In Russ.).

10. Podgrushny M.A. Pravovoe regulirovanie ugovnoy otvetstvennosti za vziatochnichestvo v mezhdunarodnykh dokumentakh i zakonodatel'stve nekotorykh zarubezhnykh stran [Legal regulation of criminal liability for bribery in international documents and the legislation of some foreign countries]. *Vestnik KRAGSiU* [Bulletin of KRAGSiU. Series "State and Law"], 2014, no. 18. (In Russ.).

11. The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 No. 63-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation], 1996, no. 25, art. 291. (In Russ.).

## Проблемные вопросы производства следственных и судебных действий с участием несовершеннолетних потерпевших и свидетелей

М. Г. Янин

Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия

Допрос и очная ставка в уголовном процессе представляют собой процессуальные действия, которые заключаются в получении и фиксации должностным лицом органа предварительного расследования в соответствии с нормами, установленными уголовно-процессуальным законом, показаний допрашиваемого участника об известных ему фактах, которые входят в предмет доказывания по делу и имеют значение для его расследования. Именно посредством данных следственных действий должностные лица органов предварительного расследования и суда получают и проверяют большую часть информации о преступном деянии и лицах, причастных к его совершению, что требуется для принятия объективного решения.

**Ключевые слова:** допрос, потерпевший, свидетель, несовершеннолетний.

Понятие «допрос» трактуется процессуалистами различным образом. По мнению В. В. Кальницкого, допрос представляет собой следственное действие, состоящее в получении показаний подозреваемого, обвиняемого, свидетеля, потерпевшего, эксперта и специалиста [5. С. 39].

Анализ ст. 191 и 280 УПК РФ, посвященных допросу несовершеннолетних свидетелей и потерпевших, приводит к выводу о том, что их допрос осуществляется по общим правилам за одним исключением. Как справедливо отмечает А. П. Рыжаков, потерпевший не только обязан, но и вправе давать показания [9. С. 12].

Несовершеннолетний в качестве свидетеля может быть допрошен только в случае, когда в распоряжении следователя, дознавателя есть материалы или доказательства, из которых видно, что данному лицу известно то или иное обстоятельство, подлежащее выяснению или проверке по расследуемому событию преступления. Несовершеннолетний в качестве свидетеля может быть вызван только после вынесения постановления о возбуждении уголовного дела. До возбуждения уголовного дела отсутствуют свидетели, а есть очевидцы, то есть лица, которые непосредственно воспринимали событие преступления. В УПК РФ не предусматривается допрос очевидца, то есть лица, не имеющего процессуального статуса свидетеля (потерпевшего, обвиняемого, подозреваемого).

Так, по уголовному делу, подсудимый А., находясь в квартире потерпевшей, умышленно выхватил из руки потерпевшей В. мобильный теле-

фон марки iPhone 5S стоимостью 6754 руб. 25 коп. и с места происшествия скрылся. В момент совершения преступления в квартире потерпевшей находился ее малолетний сын С., который видел все происходящее. Доводы подсудимого А. в ходе судебного заседания были связаны с заинтересованностью несовершеннолетнего свидетеля С. Однако суд эти доводы опроверг, поскольку С. был допрошен с соблюдением требований ст. 189–191 УПК РФ с участием педагога, законного представителя несовершеннолетнего свидетеля и представителя потерпевшей; во время допроса замечаний от лиц, участвующих в допросе, не поступило<sup>1</sup>.

При проведении процессуальных действий с участием несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля, не достигшего возраста 16 лет либо достигшего этого возраста, но страдающего психическим расстройством или отстающего в психическом развитии, участие педагога или психолога обязательно. В случаях, когда ребенок достиг возраста 16 лет, педагог или психолог приглашаются по усмотрению следователя.

Так, например, по уголовному делу в отношении подсудимого И. А. В. показания несовершеннолетних свидетелей Ч. и К. обоснованно не были положены судом первой инстанции в основу обвинительного приговора, так как были получены с нарушением требований ч. 1 ст. 191 УПК РФ. Со слов

<sup>1</sup> Приговор Великолукского городского суда Псковской области от 31 октября 2017 года по делу № 1-219/17 // Судебные и нормативные акты РФ (<http://sudact.ru/regular/doc/6EnJBpiHU9me/>; дата обращения 11.04.2020).

педагога З., она не присутствовала при их допросе и подписала протоколы после проведения данных следственных действий в отсутствие педагога, участие которого обязательно, в связи с чем судебная коллегия признала их в соответствии со ст. 75 УПК РФ недопустимыми доказательствами, полученными с нарушением УПК<sup>1</sup>.

Причем в ч. 4 ст. 191 УПК РФ законодатель устанавливает, что при проведении допроса, очной ставки, опознания и проверки показаний с участием несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля, не достигшего возраста 16 лет либо достигшего этого возраста, но страдающего психическим расстройством или отстающего в психическом развитии, по уголовным делам о преступлениях против половой неприкосновенности несовершеннолетнего участие психолога обязательно.

Однако при реализации указанных норм УПК РФ у правоприменителя достаточно часто возникают проблемные вопросы, требующие законодательного разрешения. Так, например, законодателем не регламентирована процедура введения в уголовный процесс этих лиц (по постановлению, определению, простому запросу, письменному приглашению и т. п.). Должен ли следователь, дознаватель, судья самостоятельно обратиться в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, и предложить лицу, осуществляющему деятельность по образованию и воспитанию, принять участие в качестве педагога? А поскольку законом не установлена процедура наделения лица статусом педагога, то обязано ли это лицо принять на себя данный процессуальный статус? Кто именно может выступать в качестве педагога? Следователь, дознаватель или суд могут только предложить, но не правомочны обязать такое лицо, кроме того, потребуется время на поиск организации и нужного лица.

По одному из уголовных дел подсудимая Панарина была признана виновной в покушении на убийство малолетнего М. В кассационной жалобе защитник Панариной, оспаривая судебные решения, обосновал выводы о невиновности подсудимой показаниями потерпевшего М. на предварительном следствии об оговоре из-за опасения недовольства матери. Косвенным доказательством оказания дав-

ления на потерпевшего со стороны органов предварительного следствия явилось отстранение матери от обязанностей законного представителя и назначения его из органа опеки с целью облегчения осуждения Панариной. Кассационный суд пришел к выводу, что в ходе предварительного следствия несовершеннолетний М. был допрошен в нарушение ст. 191 УПК РФ без применения видеозаписи, а психологом-педагогом при его допросе М. являлся сотрудник полиции<sup>2</sup>.

С психологами дело обстоит еще сложнее, так как в законе нет определения понятия «психолог», как и неясно, из какой организации приглашать психолога. В практической деятельности заключаются соглашения между органами, осуществляющими предварительное расследование, судами и образовательными организациями.

Сложности могут возникнуть также при определении типа образовательной организации, из которой возможно пригласить педагога: дошкольного образования, либо начального общего, основного общего и среднего общего образования, либо среднего профессионального, высшего образования, либо профессионального, дополнительного образования. Поскольку качество получаемой информации напрямую зависит от правильно выбранного психолога, педагога, подходящего для определенной категории несовершеннолетних, для правильного выбора целесообразно дифференцировать несовершеннолетних потерпевших и свидетелей по возрасту и роду занятий.

Для несовершеннолетних потерпевших и свидетелей, являющихся учениками средних общеобразовательных школ, характерны особенности психики, связанные с ограниченностью жизненного опыта, а также с недостаточной сформированностью адаптивных поведенческих навыков. У них более стабильный распорядок жизнедеятельности, что при логически выверенных вопросах следователя, дознавателя, судьи позволяет получить так называемые «опорные точки» с целью установления времени и продолжительности расследуемых событий, а также их локализации.

С целью создания спокойной и бесконфликтной обстановки при проведении допроса и иных

<sup>1</sup> Приговор Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Удмуртской Республики от 21 ноября 2017 года по делу № 22-2088/2017 // Судебные и нормативные акты РФ (<http://sudact.ru/regular/doc/r6tM6Po4Wnbp/>; дата обращения 10.03.2020).

<sup>2</sup> Постановление Президиума Верховного Суда Республики Крым от 13 декабря 2017 года по делу № 1-304/2016 // Судебные и нормативные акты РФ (<http://sudact.ru/regular/doc/bPRMSXNQscQw/>; дата обращения 10.01.2020).

следственных действий необходимо привлечение учителя, имеющего опыт общения с несовершеннолетними данной категории, осуществляющего обучение и воспитание обучающихся с учетом их психолого-физиологических особенностей и способствующего социализации несовершеннолетних, что, безусловно, позволяет получить достоверные показания свидетеля или потерпевшего несовершеннолетнего.

К числу таких педагогов может быть отнесен организатор основ безопасности жизнедеятельности в связи с тем, что именно данный педагог осуществляет обучение и воспитание обучающихся с учетом специфики курсов основ безопасности жизнедеятельности, а также проводит практические занятия по действиям в экстремальных ситуациях, таким образом, имеет знания о характере поведения несовершеннолетних, обучающихся в средних общеобразовательных школах в форс-мажорных обстоятельствах. Данный педагог сможет оказать ту помощь, которая необходима для получения достоверных показаний.

Установлению психологического контакта с допрашиваемым данной категории, правильной оценке его показаний и поведения, особенно касающихся преступлений против половой неприкосновенности, может способствовать специалист в области социальной психологии, оказывающий психологическую помощь несовершеннолетним, получившим психологическую травму в результате насилия или потери близких.

Для несовершеннолетних потерпевших и свидетелей, являющихся воспитанниками интернатов, детских домов, характерной чертой является общее физическое, психическое развитие, отличающееся от развития сверстников, растущих в семьях. У данной категории несовершеннолетних зачастую выявляется замедленный темп психического развития [4. С. 104].

В связи с этим можно сделать вывод, что участие психолога будет предпочтительнее для данной категории несовершеннолетних, потому что такой специалист, используя свои специальные знания и навыки, будет способствовать получению достоверных показаний. С такими задачами может справиться клинический психолог, чаще всего сталкивающийся в силу своей специализации с несовершеннолетними, у которых имеются различные нарушения в развитии (физическом, психическом).

Что касается участия педагога, то лучше всего в целях обеспечения правильного восприятия ин-

формации несовершеннолетними потерпевшими, свидетелями, являющимися воспитанниками детского дома или интерната, выделяется три типа педагогических работников:

- 1) социальный педагог, должностными обязанностями которого является анализ проблем несовершеннолетних с целью оказания им социальной помощи и помощь в адаптации к окружающему миру. Именно он, на наш взгляд, сможет в полной мере оградить психическое здоровье несовершеннолетнего от возможного травмирования в необычной ситуации;
- 2) учитель, обладающий навыками общения с несовершеннолетними, компенсирует их возрастную недостаточность;
- 3) воспитатель, учитывая замедленные темпы психического развития вышеназванной категории несовершеннолетних, подходит для участия в уголовном процессе, поскольку в его обязанности входит создание благоприятной микро-среды и морально-психологического климата для каждого обучающегося, воспитанника<sup>1</sup>.

Для несовершеннолетних потерпевших и свидетелей, бывших и настоящих воспитанников колоний, в связи со сложностью в мировосприятии, связанной с нарушением эмоциональных отношений с окружающим миром, развиваются такие негативные, а зачастую и антисоциальные черты, которые проявляются в агрессивных, неприязненных действиях. Поэтому для столь сложной категории несовершеннолетних потерпевших, свидетелей необходимо при проведении допроса и иных следственных действий приглашать психологов, имеющих навыки общения и владеющих методами, приемами психологической коррекции личности воспитанников колоний. Таким психологом является психолог, работающий в пенитенциарной системе.

Что касается педагогов, то желательно участие именно тех специалистов, которые также непосредственно имеют опыт работы с такой категорией несовершеннолетних. Это может быть учитель, способный не только наладить контакт, но и правильно направить несовершеннолетнего на дачу правдивых показаний.

<sup>1</sup> Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих; см. раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования (Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 761н; зарегистрировано в Минюсте РФ 6 окт. 2010 г.; опубл. в справочно-правовой системе «Гарант»).

Для беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних характерными чертами являются в первую очередь экстремальные ситуации выживания в агрессивной взрослой среде, поэтому зачастую такие подростки хотят казаться смелыми и решительными [3. С. 50]. Вследствие этого желательно обеспечить участие в допросе и иных следственных действиях социального педагога, как специалиста, выявляющего трудности и проблемы, конфликтные ситуации, отклонения в поведении несовершеннолетних. Именно социальный педагог выступает посредником между несовершеннолетним и учреждением, организацией, семьей, средой, специалистами различных служб, ведомств и административных органов, а также принимает меры по социальной защите и социальной помощи, реализации прав и свобод личности несовершеннолетнего, содействует созданию обстановки психологического комфорта и безопасности личности несовершеннолетнего<sup>1</sup>.

Все перечисленное благоприятно сказывается на качестве полученной информации от несовершеннолетних потерпевших, свидетелей, являющихся беспризорными, безнадзорными, в процессе допроса и иных следственных действиях.

В случае необходимости использования психологических знаний с целью исследования личности потерпевшего, свидетеля при проведении допроса и иных следственных действий рекомендуется привлечение психолога-консультанта. Он поможет несовершеннолетнему потерпевшему, свидетелю преодолеть трудности в экстремальных ситуациях, в том числе в необычной для несовершеннолетнего ситуации проведения допроса и иных следственных действий. Обладающий навыками работы с асоциальными подростками социальный психолог подходит для участия в процессуальных действиях с участием несовершеннолетнего потерпевшего и свидетеля, являющегося беспризорным или безнадзорным.

Для несовершеннолетних потерпевших и свидетелей, обучающихся в учреждениях среднего профессионального образования, характерен, по мнению многих исследователей, процесс формирования самостоятельности личности, уход от зависимости от взрослых, а также отмечается психологическая неустойчивость личности [1].

Поэтому для оказания эффективной психологической поддержки допрашиваемому несовершенно-

летнему необходимо обеспечить участие педагога или психолога, имеющего навыки общения с данной категорией лиц.

С данными задачами справится преподаватель, работающий в учреждениях СПО, хорошо знакомый с психологическими особенностями и умеющий входить в контакт и налаживать доверительные отношения со студентами, а также мастер производственного обучения, который, являясь основным учителем по выбранной профессии, служит непререкаемым авторитетом для данной категории несовершеннолетних.

Учитывая специфику учреждений СПО, в установлении психологического контакта с допрашиваемым, а также правильной оценке его поведения и показаний в качестве психолога рекомендуется участие психолога, работающего на предприятиях и в учреждениях. Основная его задача заключается в разрешении конфликтных и стрессовых ситуаций, возникающих в любом коллективе, в связи с чем именно этот психолог имеет авторитетное мнение для будущего служащего, рабочего, то есть для несовершеннолетнего, обучающегося в учреждениях СПО.

Особую категорию потерпевших, свидетелей составляют малолетние участники уголовного судопроизводства. В связи с тем, что возраст не ограничен рамками закона, для свидетелей и потерпевших участие педагога, психолога в уголовном процессе является одной из важнейших гарантий обеспечения их прав и законных интересов.

В связи со спецификой психики малолетних и крайне ограниченным возрастными рамками жизненным опытом показания, даваемые малолетними, требуют обоснованной интерпретации. Однако при этом невозможно не согласиться с мнением Л. В. Брусницына, что способность малолетних участников уголовного судопроизводства воспринимать, запоминать и воспроизводить информацию определяются скорее не возрастом, а индивидуальными особенностями самой личности. Данный вывод вышеуказанный автор делает, исходя из глубоко проведенного анализа зарубежных исследований по обеспечению безопасности несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства [2. С. 30].

Кроме того, как справедливо отмечают исследователи, малолетний в состоянии депрессии уязвим, что оказывает негативное влияние на формирование его способности принимать участие в следственных действиях.

<sup>1</sup> Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 761н (зарегистрировано в Минюсте РФ 6 окт. 2010 г.).

С практической стороны очень важен вопрос приглашения знакомого или незнакомого педагога, психолога. Этот вопрос среди ученых-процессуалистов носит дискуссионный характер. Так, И. А. Макаренко утверждает, что необходимо приглашать знакомого педагога, исключения при этом выявляет следователь, руководствуясь своими тактическими соображениями [6. С. 76]. Существует мнение, что только воспитатель (учитель), которому доверяет малолетний, способен оказать реальную помощь следственным органам в установлении контакта, а также предотвратить негативные последствия.

Однако сразу возникает вопрос, не испугает ли авторитет знакомого педагога малолетнего, попавшего в нестандартную ситуацию, не побоится ли малолетний чем-то расстроить своего воспитателя (учителя). Данные риторические вопросы позволяют сформулировать вывод о том, что педагог, как и психолог, обладающий достаточными навыками работы с малолетними, необязательно должен быть знаком с малолетним допрашиваемым.

Таким образом, представляется возможным выразить согласие с мнением И. В. Сухова, полагающего необязательное знакомство педагога, психолога с малолетним, однако утверждающего, что на всех этапах уголовного процесса должен присутствовать один и тот же специалист [10. С. 76].

Для малолетних потерпевших, свидетелей, являющихся воспитанниками детских садов, в силу возрастных особенностей, преобладает склонность к воображению, а образы прошлого и настоящего зачастую сплетаются воедино. При этом память малолетнего отличается слабым развитием произвольного запоминания и направленностью на яркие отличительные особенности объектов. Кроме этого, малолетний потерпевший или свидетель в своих поступках и суждениях ориентируется на окружающих взрослых [8. С. 101].

В связи со сложностью в установлении для малолетних потерпевших, свидетелей — воспитанников детских садов причинно-следственных связей явлений, а также в интерпретации значений действий малознакомых людей, их мотивов и целей необходимо приглашать педагогов и психологов, имеющих опыт работы с возрастной группой малолетних до 7 лет. С такими задачами может справиться воспитатель, который содействует созданию благоприятных условий для проведения допроса и иных следственных действий, вносит необходи-

мые коррективы в задаваемые вопросы допрашиваемому малолетнему.

Кроме того, следователь, дознаватель может использовать консультации педагога и психолога при подготовке к допросу, так как формулировки вопросов желательно продумывать заранее по причине малолетнего возраста потерпевшего, свидетеля.

Особенное значение необходимо придавать малолетним потерпевшим, свидетелям, допрашиваемым об обстоятельствах, связанных с сексуальными посяательствами. Следует отметить, что необходимо внести изменение в ст. 280 УПК РФ, включив пункт об обязательном участии психолога по уголовным делам о преступлениях против половой неприкосновенности, так как малолетние зачастую не понимают значение сексуально направленных действий, при этом осознавая, что данные действия необычны и неприличны.

Детский психолог наиболее предпочтителен для участия в уголовном судопроизводстве в связи с тем, что именно он помогает взрослым понять, что происходит с малолетним, а также может оказать помощь малолетнему потерпевшему, свидетелю преодолеть возникшие психологические трудности.

Для малолетних потерпевших, свидетелей — воспитанников интернатов и детских домов характерны замкнутость и недоверие к миру, зачастую агрессивность в поведении, склонность к быстрой смене настроения, эмоциональная поверхностность, которая помогает сглаживать отрицательные переживания и способствует быстрому забыванию пережитого [7. С. 10].

В связи со сложностью психоэмоционального состояния данной категории малолетних потерпевших, свидетелей предпочтительно участие клинического психолога, профессиональные обязанности которого заключаются в психологической помощи в преодолении трудностей к адаптации. Чаще всего вышеназванные специалисты работают в отделениях социальной защиты, интернатах и детских домах, что является важным аргументом при выборе клинического психолога для участия в уголовном судопроизводстве.

В связи с повышенной склонностью малолетних потерпевших, свидетелей воспитанников интернатов и детских домов к страхам, беспокойству и тревожности, особенно в необычной ситуации, социальный психолог также может оказать помощь в налаживании контакта между допрашиваемым и следователем, дознавателем, судьей.

Что касается участия педагога в данном аспекте, то, по нашему мнению, только социальный педагог, в обязанности которого входит выступать посредником между воспитанником и учреждением, организацией, семьей, специалистами различных служб, ведомств и административных органов, используя свои специальные знания и навыки общения с трудными детьми, сможет в полной мере реализовать те процессуальные обязанности и задачи, которые при эффективном выполнении реализуются в достоверных показаниях малолетних потерпевших, свидетелей.

При проведении процессуальных действий с несовершеннолетними вправе присутствовать законный представитель несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля. В суде обязательно привлечение законного представителя при допросе несовершеннолетнего потерпевшего, свидетеля, которые не достигли возраста 14 лет (ч. 1 ст. 280 УПК РФ), а по инициативе суда законный представитель может участвовать в ходе допроса несовершеннолетних потерпевших и свидетелей, имеющих физические или психические недостатки (ч. 4 ст. 280 УПК РФ).

Следует учитывать психологические черты личности несовершеннолетнего свидетеля, который, не имея личной заинтересованности, старается иногда угодить следователю, поэтому его показания впоследствии могут оказаться необъективными. Законные представители данных свидетелей в случае их присутствия на допросе переживают о том, возможно ли наступление неприятностей из-за предоставленных показаний для несовершеннолетнего. Данные обстоятельства необходимо учитывать в ходе производства следственного действия.

Участие законного представителя несовершеннолетнего свидетеля, потерпевшего регламентировано в ч. 1 ст. 191 УПК РФ. Он имеет право присутствовать при осуществлении следственных действий с участием несовершеннолетнего потерпевшего, свидетеля, а вопрос об их участии решается следователем, дознавателем.

Так, в апелляционной жалобе осужденный С. А. А. ходатайствовал о признании недопустимым доказательством показаний несовершеннолетнего Н., при допросе которого законный представитель не присутствовал. Суд апелляционной инстанции указал, что ст. 191 УПК РФ, регламентирующая допрос несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля, не предусматривает обязательное присутствие при его допросе законного представителя. Из содержания протокола судебного заседания, опеку

несовершеннолетнего Ч. поясняла, что на допросе не присутствовала, так как была на похоронах. Как следует из протокола допроса несовершеннолетнего Н., он был допрошен в присутствии педагога. Таким образом, оснований для признания данного доказательства недопустимым не имеется<sup>1</sup>.

В случае приглашения к участию в следственном действии законного представителя требуется устанавливать взаимоотношения в семье, способы воспитания ребенка и другие обстоятельства. Возможны случаи, когда несовершеннолетняя потерпевшая от деяний против половой неприкосновенности откажется давать показания в присутствии, предположим, отца, поскольку тот использует жесткие методы воспитания, полагая, что он обвинит ее в произошедшем, и т. д. Нецелесообразно присутствие в ходе следственных действий законных представителей, которые ведут асоциальный образ жизни, злоупотребляют спиртными напитками, пренебрегают своими родительскими обязанностями.

Потерпевшие и свидетели в возрасте до 16 лет не предупреждаются об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний. При разъяснении указанным потерпевшим и свидетелям их процессуальных прав им акцентируется внимание на необходимость говорить правду (ч. 2 ст. 191 УПК РФ).

Так, С. А. В. умышленно причинил тяжкий вред здоровью потерпевшего, опасный для жизни. Допрошенная в ходе судебного заседания свидетель С. свои показания, данные на следствии подтвердила частично, пояснив, что С. А. В. нанес только два удара тростью. Утверждение о том, что в ходе допроса у нее было плохое самочувствие, что помешало ей указать замечания на протокол допроса, суд не признал убедительными, поскольку из ее же показаний следовало, что перед допросом ее лечащий врач подтвердил возможность ее участия в указанном следственном действии. В ходе допроса свидетель была в ясном сознании, на вопросы отвечала по существу, через два дня выписалась из больницы. Доводы о том, что она подписала протоколы допроса не читая, не соответствуют действительным обстоятельствам. Органами предварительного следствия при осуществлении

<sup>1</sup> Апелляционное постановление Калининградского областного суда от 6 июля 2017 года по делу № 22-875/17 // РосПравосудие (<https://rospravosudie.com/court-kaliningradskij-oblastnoj-sud-kaliningradskaya-oblast-s/act-557768284/>; дата обращения 19.03.2020).

допроса свидетеля С. были в полной мере соблюдены требования ст. 187–191 УПК РФ, до начала допроса были в полном объеме разъяснены ее права и обязанности, предусмотренные ст. 56 УПК РФ, и, кроме того, она была предупреждена об уголовной ответственности по ст. 307, 308 УК РФ. Соответствие данных ею показаний показаниям, содержащимся в протоколе допроса, было подтверждено собственноручными подписями С. Каких-либо замечаний, дополнений к содержанию протоколов допроса у нее не было<sup>1</sup>.

Для несовершеннолетних свидетелей, потерпевших действуют правила ст. 189 УПК РФ, касающиеся гарантий допрашиваемого лица давать показания на родном или другом языке, которым они владеют, а также бесплатно пользоваться помощью переводчика.

При проведении допроса несовершеннолетнего свидетеля, потерпевшего следователь, дознаватель должен создать все условия для безопасности допрашиваемого лица, поэтому запрещается использование насилия, угрозы и иной незаконной меры, а также создание опасности для жизни и здоровья. Лицо, производящее допрос с участием несовершеннолетнего, не вправе задавать наводящие вопросы, так как они своей формулировкой подсказывают желательный ответ. Несоблюдение в ходе допроса прямого запрета уголовно-процессуального законодательства задавать наводящие вопросы влечет за собой признание полученных показаний при проведении допроса несовершеннолетнего свидетеля, потерпевшего недопустимыми доказательствами.

Еще раз следует упомянуть, что согласно ч. 1 ст. 191 УПК РФ установлена продолжительность допроса в зависимости от особенностей психики и возраста ребенка. Нарушение данного правила влечет признание показаний несовершеннолетнего потерпевшего и свидетеля недопустимыми доказательствами.

Таким образом, рассмотрев особенности процессуального порядка допроса несовершеннолетних свидетелей и потерпевших, можно сделать вывод о том, что уголовно-процессуальное законодательство РФ по сравнению с такой категорией несовершеннолетних, как подозреваемый, обвиняемый, в полной мере учитывает специфические особенности свидетеля, потерпевшего, устанавливая воз-

растную периодизацию по вопросу о продолжительности допроса, определяя случаи обязательного присутствия психолога. Свидетели, потерпевшие несовершеннолетнего возраста обладают теми же гарантиями защиты их прав, что и несовершеннолетние подозреваемые, обвиняемые, за исключением обязательного присутствия защитника при допросе.

Если говорить о гарантиях обеспечения прав несовершеннолетних свидетелей и потерпевших в процессе осуществления процессуальных действий, то необходимо сказать, что к правовым средствам, которые призваны обеспечить возможность реализации несовершеннолетним допрашиваемым его прав, можно отнести особую процедуру его вызова к следователю (дознанию) — через родителей, иных законных представителей.

По поводу целесообразности очной ставки с участием несовершеннолетних свидетелей, потерпевших необходимо сказать следующее. Нецелесообразно производить очную ставку между взрослым обвиняемым и несовершеннолетними потерпевшими, и свидетелями, поскольку последние названные участники зачастую испытывают страх при одном лишь виде обвиняемого. Существует альтернатива очной ставке, признанная Европейским судом по правам человека. Альтернатива проявляется в том, что возможность допросить потерпевшего, а также свидетеля гарантируется предоставлением обвиняемому и (или) его защитнику права задать вопросы потерпевшим и свидетелям через следователя. Данные вопросы сторона защиты фиксирует в ходатайстве о дополнительном допросе потерпевшего (свидетеля), а ответы на них заносятся в протокол допроса, который предъявляется этой стороне.

Подобная замена допустима, поскольку ЕСПЧ, обращая внимание на неотъемлемое право обвиняемого в соответствии с подп. d п. 3 ст. 6 Конвенции задавать вопросы тем, кто свидетельствует против него<sup>2</sup>. В то же время в решении по делу «С. Н. (S. N.) против Швеции» суд указал: «Нельзя считать, что подпункт d пункта 3 статьи 6 Конвенции требует во всех случаях, чтобы вопросы потерпевшему задавались непосредственно обвиняемым или его адвокатом»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Решение ЕСПЧ в деле «Кракси (Craxi) против Италии» (2002) // Бюл. Европ. суда по правам человека. Рос. изд. 2003. № 5. С. 25–27.

<sup>3</sup> Решение ЕСПЧ по делу «С. Н. (S. N.) против Швеции» (2002) // Бюл. Европ. суда по правам человека. Рос. изд. 2003. № 1.

<sup>1</sup> Приговор Благовещенского городского суда Амурской области от 25 октября 2017 года по делу № 1-872/17 // Судебные и нормативные акты РФ (<http://sudact.ru/regular/doc/m6O7ld1CJngC/>; дата обращения 19.03.2020).

Однако законодателю не удалось избежать отдельных недостатков, не допустить коллизий норм УПК РФ. Наименование ст. 191 УПК РФ – «Особенности проведения допроса, очной ставки, опознания и проверки показаний с участием несовершеннолетнего». Тем не менее речь в ней идет лишь о свидетеле и потерпевшем, хотя несовершеннолетними участниками также считаются подозреваемый и обвиняемый, особенности производства допроса которых определены в ст. 425 УПК РФ.

### Список литературы

1. Антипов, С. А. Социально-возрастные особенности обучающихся в учреждениях СПО [Электронный ресурс] / С. А. Антипов // Современные исследования социальных проблем. – URL: <https://cyberleninka.ru> (дата обращения 14.12.2019).
2. Брусницын, Л. В. Обеспечение безопасности несовершеннолетних жертв и свидетелей преступлений в зарубежных судах / Л. В. Брусницын // Изв. МГИУ. – 2009. – № 2 (15). – С. 30.
3. Технологии уличной социальной работы / под ред. Е. А. Вороновой, В. Н. Келасьева, Г. С. Кургановой. – СПб : Изд-во СПбГУ, 2002. – 450 с.
4. Дубровина, И. В. Психическое развитие воспитанников детского дома / И. В. Дубровина. – М. : Педагогика, 1990.
5. Кальницкий, В. В. Следственные действия : учеб. пособие / В. В. Кальницкий. – Омск : Омск. академия МВД России, 2003.
6. Макаренко, И. А. Проблемы участия третьих лиц в процессе расследования уголовных дел в отношении несовершеннолетних / И. А. Макаренко // Вопр. ювенал. юстиции. – 2007. – № 1.
7. Минкова, Э. А. Особенности личности ребенка, воспитывающегося вне семьи / Э. А. Минкова // Очерки о развитии детей, оставшихся без родительского попечения. – 1995. – Вып. 4.
8. Мухина, В. С. Возрастная психология. Феноменология развития : учеб. для студентов вузов / В. С. Мухина. – 10-е изд., перераб. и доп. – М. : Академия, 2018. – 560 с.
9. Рыжаков, А. П. Допрос: основания и порядок производства / А. П. Рыжаков. – М. : Дело и Сервис, 2014.
10. Сухов, И. В. Правовое положение педагога и психолога по уголовным делам с участием несовершеннолетних / И. В. Сухов // Закон и право. – 2007. – № 12.

Дата поступления: 20.05.2020

Дата принятия к опубликованию: 22.05.2020

### Сведения об авторе

**Янин Михаил Геннадьевич** – старший преподаватель кафедры уголовного процесса и экспертной деятельности Института права Челябинского государственного университета, председатель ЧОКА «Академическая», Челябинск, Россия. *krim@csu.ru*

**Библиографическое описание:** Янин, М. Г. Проблемные вопросы производства следственных и судебных действий с участием несовершеннолетних потерпевших и свидетелей / М. Г. Янин // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2020. – Т. 5, вып. 1. – С. 60–68.

## **Problematic Issues of Investigative and Judicial Actions Involving Minors Victims and Witnesses**

***M.G. Yanin***

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. krim@csu.ru*

Interrogation and confrontation in criminal proceedings are procedural actions that consist in obtaining and recording by an official of the preliminary investigation body, in accordance with the norms established by the criminal procedure law, the testimony of the interrogated participant about facts known to him that are included in the subject of evidence in the case and are important for its investigation. It is through these investigative actions that officials of the preliminary investigation bodies and the court receive and verify most of the information about the criminal act and the persons involved in its Commission, which is required for making an objective decision.

**Keywords:** *interrogation, victim, witness, minor.*

### **References**

1. Antipov S.A. *Sotsial'no-vozrastnye osobennosti obuchaiushchikhsia v uchrezhdeniiakh SPO* [Socio-age characteristics of students in institutions of secondary vocational education]. *Sovremennye issledovaniia sotsial'nykh problem* [Modern studies of social problems]. Available at: <https://cyberleninka.ru>, accessed 12.14.2019. (In Russ.).
2. Brusnitsyn L.V. *Obespechenie bezopasnosti nesovershennoletnykh zhertv i svideteley prestupleniy v zarubezhnykh sudakh* [Ensuring the safety of juvenile victims and witnesses of crimes in foreign courts]. *Izvestia MGIU* [Bulletin of MGIU], 2009, no. 2 (15). (In Russ.).
3. Voronova E.A. Kelasyev V.N., Kurganova G.S. (eds.). *Tekhnologii ulichnoy sotsial'noy raboty* [Technologies of street social work]. St. Petersburg, Publ. House of St. Petersburg State University, 2002. 450 p. (In Russ.).
4. Dubrovina I.V. *Psichicheskoe razvitie vospitannikov detskogo doma* [Psychical development of children's homes]. Moscow, Pedagogika Publ., 1990. (In Russ.).
5. Kal'nitskiy V.V. *Sledstvennye deystviia* [Investigative actions]. Omsk, Omskaia Akademiia MVD Rossii Publ., 2003. (In Russ.).
6. Makarenko I.A. *Problemy uchastiia tret'ikh litc v protsesse rassledovaniia ugovolnykh del v otnoshenii nesovershennoletnykh* [Problems of the participation of third parties in the investigation of criminal cases against minors]. *Vopr. iuvenal. iustitsii* [Questions of juvenile justice], 2007, no. 1. (In Russ.).
7. Minkova E.A. *Osobennosti lichnosti rebenka, vospityvaiushchegosia vnem'e* [Features of the personality of a child brought up outside the family]. *Ocherki o razvitiu detey, ostavshikhsia bez roditel'skogo popecheniia* [Essays on the development of children without parental care], 1995, iss. 4. (In Russ.).
8. Mukhina B.C. *Vozrastnaia psihologiiia. Fenomenologiiia razvitiia* [Age psychology. Phenomenology of development]. Moscow, Academy Publ., 2018. 560 p. (In Russ.).
9. Ryzhakov A.P. *Dopros: osnovaniia i poriadok proizvodstva* [Interrogation: grounds and procedure of production]. Moscow, Delo i Servis Publ., 2014. (In Russ.).
10. Sukhov I.V. *Pravovoe polozhenie pedagoga i psihologa po ugovolnym delam s uchastiem nesovershennoletnykh* [The legal status of a teacher and a psychologist in criminal matters involving minors]. *Zakon i pravo* [Law and Law], 2007, no. 12. (In Russ.).

## Правовые основы деятельности правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации

**В. В. Борисов**

*Международный инновационный университет, Сочи, Россия*

Рассматривается роль правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Автор приходит к выводу о том, что современная система национальной безопасности России представляет собой сложную, многоуровневую замкнутую систему, элементы которой представлены безопасностью на разных уровнях, взаимодействуют и объединяются в единое функциональное целое посредством прямых и обратных связей. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации направлена на консолидацию органов государственной власти, в том числе правоохранительных, и институтов гражданского общества в целях создания благоприятных внешних и внутренних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов.

**Ключевые слова:** *национальная безопасность, обеспечение национальной безопасности, МВД, прокуратура, ФСБ.*

Деятельность правоохранительных органов, направленная на обеспечение национальной безопасности, в настоящее время невозможна без взаимодействия с другими государственными органами и негосударственными организациями.

Роль правоохранительных органов в этом процессе зависит от содержания национальной безопасности [4. С. 25].

Современное понятие национальной безопасности представляет единство двух составляющих — безопасности и ее «национальной» стороны. Данные составляющие правового элемента, идеи национальной безопасности были сформированы законодателем не одновременно. В настоящее время объединение этих понятий создает современное понимание национальной безопасности, которое имеет конкретное содержание, закрепленное в Стратегии национальной безопасности России. Определение роли правоохранительных органов в системе национальной безопасности страны зависит от принятого официального понятия национальной безопасности [6. С. 111].

Стратегия национальной безопасности России утверждена Президентом Российской Федерации<sup>1</sup> и определяет перечень стратегических национальных приоритетов, который обеспечивает необходимую взаимосвязь между государственной безопасностью и устойчивым развитием.

Стратегические национальные приоритеты, относящиеся к вопросам государственной безопасности:

- 1) общественная и государственная безопасность;
- 2) оборона страны.

Перечень стратегических национальных приоритетов, которые можно отнести к вопросам обеспечения устойчивого развития, — шире:

- 1) культура;
- 2) экономический рост;
- 3) образование, наука и технологии;
- 4) повышение качества граждан;
- 5) здравоохранение.

Стоит отметить, что в систему обеспечения национальной безопасности входят не только

---

<sup>1</sup>[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/)

правоохранительные органы, но и армия, медицинские организации, контрразведка и др.

В действующем Федеральном законе «О безопасности» говорится, что политика в области государственной безопасности «осуществляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Президент Российской Федерации, обе палаты Федерального Собрания, Правительство, Совет Безопасности, федеральные органы исполнительной власти — их полномочия определяются законодательством по проведению государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности. Вместе с тем в Федеральном законе «О безопасности» правоохранительные органы даже не упоминаются в числе органов, которые являются главными в реализации государственной политики в сфере безопасности.

В данном контексте возникает острая проблема: среди органов, ответственных за проведение государственной политики в сфере безопасности, нет упоминания и о прокуратуре. При этом прокуратура, которая затрагивается в законе, не является одним из исполнительных органов власти. Она не входит ни одну из сетей власти, которые указаны в Федеральном законе «О безопасности».

Так или иначе, данная правовая коллизия не отменяет того факта, что в обеспечении национальной безопасности прокуратура Российской Федерации играет значительную роль. Функции и особенности статуса прокуратуры определяют ее возможность в обеспечении национальных интересов РФ.

Прокуратура Российской Федерации в силу своих полномочий осуществляет действия по выявлению и нейтрализации угроз национальной безопасности страны, координацию деятельности правоохранительных органов России в борьбе с преступностью.

В ст. 1 Закона о прокуратуре<sup>2</sup> говорится, что основными функциями прокуратуры являются:

- 1) обеспечение защиты интересов, охраняемых прокуратурой, а также законодательных интересов государства и общества;
- 2) обеспечение верховенства закона;

<sup>1</sup><http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=344847&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5323765851373707#03659984468021227>

<sup>2</sup>[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/)

- 3) защита прав и свобод гражданина и человека;
- 4) обеспечение единства и укрепления верховенства закона.

Основные задачи прокуратуры:

1. Прокурорский надзор.

Прокуратура Российской Федерации является многофункциональной системой, которая признает прокурорский надзор основной целью деятельности. Прокурорский надзор направлен на обеспечение соблюдения законов в процессе расследования преступления, на досудебных стадиях всего уголовного судопроизводства, поскольку уголовное преследование и другие основные функции прокуроры должны осуществлять через надзорную функцию.

Прокурорский надзор распространяется на органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, предварительное расследование и расследование судебных приставов, и уголовно-исполнительную систему.

2. Уголовное преследование.

Прокуратура является основным органом в процессе уголовного преследования, при этом само обвинение делится на две части:

- 1) досудебная часть расследования и обвинения;
- 2) уголовное преследование непосредственно в суде.

Следует учитывать, что первая часть уголовного преследования должна осуществляться в форме расследования преступления, а вторая — в форме содержания в суде государственного обвинения.

3. Координация правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью.

Концепция основана на совместной разработке и практической разнице мер, направленных на решение проблем борьбы с преступностью, которые актуальны сегодня, укрепление законности и правопорядка.

4. Участие прокурора в рассмотрении дел судами.

На основе положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса<sup>3</sup> можно сделать вывод, что поддержание государственного обвинения в суде является неотъемлемой частью единой функции уголовного преследования, осуществляемых прокурором в рамках уголовного судопроизводства. Содержание определяется деятельностью государственного обвинения, направленной на общественное одобрение в уголовном процессе.

<sup>3</sup>[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/)

Субъектами, имеющими исключительное право на выполнение функций государственного обвинения, являются:

- 1) помощник и заместитель прокурора, которые реализуют эти полномочия на основе требований действующего законодательства РФ;
  - 2) прокурор.
5. Административное преследование.

В этой функции прокурор реализует предусмотренные законом полномочия, а также способствует соблюдению принципа неотвратимости ответственности за совершение административного правонарушения.

Статус прокуратуры в России таков, что ее нельзя однозначно отнести к какой-либо традиционной ветви государственной власти. Прокуратура формирует независимую систему, которая не подчиняется ни одному из государственных органов, в то же время это не означает неподконтрольность: контроль за деятельностью прокуратуры проявляется в установленном законом порядке.

Исследователи считают, что правоохранительные органы, обеспечивающие безопасность, могут быть классифицированы в зависимости от того, направлена их работа на защиту внешних или внутренних угроз [См., напр.: 5–7]. Одни из этих органов обеспечивают внутреннюю безопасность (органы внутренних войск, внутренних дел), другие — внешнюю (органы внешней разведки, Вооруженные силы).

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации обращает внимание на важность и оценку роли правоохранительных органов.

В ст. 47 Стратегии закреплено, что в целях повышения общественной и государственной безопасности требуется комплексное развитие специальных служб и правоохранительных органов, укрепление социальных гарантий их сотрудникам, принятие на вооружение перспективных специальных техник и средств, совершенствование научно-технической поддержки правоохранительной деятельности, развитие систем профессиональной подготовки специалистов в области обеспечения общественной и государственной безопасности<sup>1</sup>.

Министерство внутренних дел Российской Федерации является одним из ключевых правоохранительных органов, обеспечивающих национальную безопасность.

<sup>1</sup><http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=191669&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.7450076303066684#07043132451956031>

Этот орган власти выполняет управленческие функции по реализации государственной политики и регулированию в нормативно-правовых вопросах внутренних дел, в том числе в вопросах государственной политики в сфере миграции.

В сфере полномочий МВД России наиболее актуальными вопросами обеспечения национальной безопасности являются [5]:

- 1) прогнозирование и анализ преступности и общественной безопасности;
- 2) участие в контртеррористической деятельности;
- 3) выявление и предупреждение тяжких и особо тяжких преступлений и преступлений, вызывающих большой общественный резонанс;
- 4) осуществление мер по выявлению, пресечению и предупреждению экстремистской деятельности;
- 5) организация правоохранительных мер в общественных местах.

Указом Президента России в апреле 2016 г. создана новая структура в правоохранительной системе, задачи которой также имеют отношение к вопросам национальной безопасности, — Федеральная служба войск Национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия)<sup>2</sup>. Она была создана для обеспечения общественной и государственной безопасности. (Предшественником Росгвардии можно назвать такую военно-политическую организацию, как войска Всероссийской чрезвычайной комиссии — ВЧК.)

Правоохранительные органы играют значительную роль в предотвращении рисков и угроз национальной безопасности России. В официальных документах Российской Федерации риски для национальной безопасности интерпретируются через концепцию угроз национальной безопасности.

А. Б. Мельниченко, отечественный исследователь, определяет угрозы национальной безопасности как «совокупность факторов и условий, создающих опасность жизненно важным интересам нации и ее функциональным компонентам — обществу, государству и личности» [2. С. 26].

А. А. Сацута определяет угрозу национальной безопасности как «демонстрацию одним объектом желаний или возможности причинить вред другому объекту (объекту воздействия)» [Цит. по: 7. С. 12].

<sup>2</sup>[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_196284/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196284/)

В стратегии национальной безопасности Российской Федерации, которая была утверждена 2015 г., угроза национальной безопасности определялась как «совокупность факторов и условий, создающих косвенную или прямую возможность нанесения ущерба национальным интересам». Стратегия определяет угрозы четырех из десяти стратегических приоритетов национальной безопасности. Как раз в этих сферах появляются новые риски, которые представляют особую опасность для решения задач по обеспечению национальной безопасности.

В основном большее количество угроз выделено в сфере общественной и государственной безопасности; в частности, к ним отнесены разведывательная и иные виды деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, экстремистских организаций, деятельность радикальных общественных объединений и группировок, аварии и катастрофы, стихийные бедствия, коррупция, деятельность преступных организаций и группировок, преступные посягательства.

В области общественного здравоохранения эпидемии и массовое распространение некоторых опасных заболеваний официально признаны потенциальной опасностью для общества.

В сфере качества жизни российских граждан выделены такие угрозы, как отставание в технологическом развитии, неблагоприятная динамика развития экономики и т. д.

В сфере культуры в качестве угроз национальной безопасности выделены такие явления, как попытка фальсификации мировой и российской истории, противоправные посягательства на объекты культуры, размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей и ослабление единства многонационального народа.

В сфере экономики угрозами являются низкая конкурентоспособность, сохранение сырьевой технологической модели развития, высокая степень зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры и т. д.

Угрозы национальной безопасности, которые определены в Стратегии, могут быть классифици-

рованы не только по сферам, но и в зависимости от того, относятся они к внешним или внутренним источникам.

Отечественная наука активно рассматривает вопрос о необходимости разграничения и уточнения таких понятий, как угрозы, вызовы и риски национальной безопасности. Эта проблема, судя по всему, выходит за рамки обсуждения научных терминов, но она также имеет значение применения и актуальна для государственного управления.

Понятие «вызов национальной безопасности» используется в Стратегии национальной безопасности, но в отличие от понятия угрозы официального определения этого термина не приводится.

Понятия угроз, вызовов и рисков рассматриваются в плане возрастания вероятности ущерба объекту. Из этого следует, что риск и угроза относятся к вопросам общественной и государственной безопасности.

Правоохранительные органы также играют свою роль в борьбе с угрозами национальной безопасности России в сферах охраны здоровья, качества жизни российских граждан и культуры. Такая деятельность приобретает важное значение в плане сохранения ценностей, культурного саботажа и защиты истории.

В современных условиях необходимо отметить, что действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации показывает необходимость повышения социальной ответственности органов обеспечения общественной и государственной безопасности.

В заключение следует отметить, что происходит последовательное расширение функций правоохранительных органов в решение задач по обеспечению национальной безопасности.

Реформы государственного управления изменяют структуру культуры, политики и экономики. В современный период государственные органы играют важную роль в обеспечении национальной безопасности и остаются на высоком уровне в решении ряда вопросов государственной и общественной безопасности.

### Список литературы

1. Макаров, В. Е. Управление обеспечением национальной безопасности в социальной сфере России : автореф. дис. ... д-ра полит. наук / В. Е. Макаров. — М., 2011. — 30 с.
2. Мельниченко, А. Б. Уголовно-правовые средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Б. Мельниченко. — Ростов н/Д, 2018. — 60 с.

3. Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации : учеб. для академ. бакалавриата / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — 5-е изд. перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2019. — 456 с.

4. Першин, Е. А. Правовые основы деятельности пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: состояние, проблемы, пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е. А. Першин. — Ростов н/Д, 2005. — 60 с.

5. Правоохранительные органы : учеб.-метод. пособие / под ред. В. И. Зуева. — Оренбург : Оренбург. гос. аграр. ун-т, 2016. — 692 с.

6. Правоохранительные органы : учеб. и практикум / под общ. ред. М. П. Полякова. — М. : Юрайт, 2019. — 363 с.

7. Правоохранительные и судебные органы России : учебник / под ред. Н. А. Петухова, А. С. Ма-мыкина. — М. : Юрайт, 2019. — 363 с.

Дата поступления: 22.04.2020

Дата принятия к опубликованию: 24.04.2020

#### Сведения об авторе

**Борисов Виталий Владимирович** — Международный инновационный университет, Сочи, Россия. [naumenkopk@gmail.com](mailto:naumenkopk@gmail.com)

**Библиографическое описание:** Борисов, В. В. Правовые основы деятельности правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации / В. В. Борисов // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 69–74.

---

*Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2020. Vol. 5, iss. 1. Pp. 69–74.*

## Legal Bases of the Activities of Law Enforcement Bodies to Ensure National Security in the Russian Federation

**V.V. Borisov**

*The International Innovative University, Sochi, Russia. [naumenkopk@gmail.com](mailto:naumenkopk@gmail.com)*

The article considers the role of law enforcement agencies in ensuring the national security of the Russian Federation. In the work, the author comes to the conclusion: The modern system of national security of Russia is a complex multi-level closed system, the elements of which are represented by security at different levels, interact with each other and are combined into a single functional whole through direct and feedback. The national security strategy of the Russian Federation is aimed at consolidating government bodies, other government bodies, including law enforcement, civil society institutions to create favorable external and internal conditions for the realization of national interests and strategic national priorities.

**Keywords:** *national security, ensuring national security, Ministry of Internal Affairs, prosecutor's office, FSB.*

#### References

1. Makarov V.E. *Upravlenie obespecheniem natsional'noy bezopasnosti v sotcial'noy sfere Rossii* [Management of national security in the social sphere of Russia. Abstract of thesis]. Moscow, 2011. 30 p. (In Russ.).

2. Mel'nichenko A.B. *Ugolovno-pravovye sredstva obespecheniia natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii* [Criminal-legal means of ensuring national security of the Russian Federation. Abstract of thesis]. Rostov-on-Don, 2018. 60 p. (In Russ.).

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2020. Vol. 5, iss. 1

3. Migachev Yu.I., Popov L.L. (ed.), Tikhomirov S.V. *Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Administrative law of the Russian Federation]. Moscow, Yurayt Publ., 2019. 456 p. (In Russ.).
4. Pershin E.A. *Pravovye osnovy deiatel'nosti pogranichnoy sluzhby Federal'noy sluzhby bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii* [Legal bases of activity of the border service of the Federal security service of the Russian Federation: status, problems, ways of improvement. Abstract of thesis]. Rostov-on-Don, 2005. 60 p. (In Russ.).
5. Zuev V.I. (ed.). *Pravookhranitel'nye organy* [Law enforcement agencies]. Orenburg, Orenburg State Agrarian University, 2016. 692 p. (In Russ.).
6. Polyakov M.V. (ed.). *Pravookhranitel'nye organy* [Law enforcement agencies]. Moscow, Yurayt Publ., 2019. 363 p. (In Russ.).
7. Petukhov N.A., Mamykin A.S. (eds.). *Pravookhranitel'nye i sudebnye organy Rossii* [Law enforcement and judicial authorities of Russia]. Moscow, Yurayt Publ., 2019. 363 p. (In Russ.).

## Соответствие фототаблиц в заключениях экспертов требованиям к проведению фотографирования поврежденного транспортного средства при дорожно-транспортном происшествии

**К. М. Коваль**

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия*

Выявлены статистические и практические проблемы, возникающие при фотографировании поврежденного при дорожно-транспортном происшествии транспортного средства. Проведен анализ фототаблиц из заключений экспертов с целью выявления соответствия фотографий пунктам положения Банка России, а именно требованиям к проведению фотографирования поврежденного транспортного средства. Предлагаются обоснованные решения для устранения рассмотренных пробелов путем использования метода унификации.

**Ключевые слова:** *осмотр места происшествия, дорожно-транспортное происшествие, фотофиксация, мошенничество, страхование, инсценировка, требования.*

На сегодняшний день (по данным федерального казенного учреждения «Главный информационно-аналитический центр» МВД РФ) с января по сентябрь 2019 г. зарегистрировано 186825 преступлений (ст. 159–159.6 УК РФ), из которых раскрыто всего лишь 50513; 2018 г. — всего 215036, раскрыто 57418; 2017 г. — всего 222772, раскрыто 56178; 2016 г. — 208926, раскрыто 54773; 2015 г. — 200598, раскрыто 59683; 2014 г. — всего 159314, раскрыто 62045<sup>1</sup>. Стоит отметить, что статистика по каждому виду преступлений из категории «мошенничество» (ст. 159.5 УК РФ) не ведется, поэтому отследить динамику уменьшения или увеличения числа преступлений по мошенничеству в сфере автострахования практически невозможно.

При расследовании такой категории преступлений, реже всего производятся осмотры места происшествия (особенно при инсценировке совершения преступлений) — 40%; осмотр места страхового события (при инсценировке событий некриминального характера) — 60%; осмотр объекта страхования — 80%; осмотр предметов — 75%; а чаще всего — осмотр документов — 95%<sup>2</sup>. При этом страховщики не используют самостоятельный выезд на ДТП,

а рассматривают документы, составленные иными организациями, сама фиксация места происшествия проводится без соблюдения рекомендаций Банка России.

Так, А. И. Алгазин в методических рекомендациях по выявлению и расследованию страхового мошенничества в ОСАГО и КАСКО, предлагает ряд рекомендаций по проведению качественного осмотра места страхового события. Он обращает внимание на то, что фотофиксация должна соответствовать всем требованиям криминалистической фотографии (ориентирующая, обзорная, узловая, детальная съемки)<sup>3</sup>. В Методических рекомендациях по проведению независимой технической экспертизы транспортного средства при ОСАГО (№ 001МР/СЭ), принятых в 2004 г., в п. 8.4.9 указано, что для повышения доказательности результатов осмотра рекомендуется проведение фотографирования. Там же указано, какие виды съемок должны быть проведены и даны рекомендации по фотосъемке: обзорная, узловая, детальная<sup>4</sup>. В Положении Банка России от 19.09.2014 № 432-П отмечено, что фотофиксация поврежденного транспортного средства

<sup>1</sup> Состояние преступности. Министерство внутренних дел РФ (<https://xn-b1aew.xn-p1ai/reports>; дата обращения 02.10.2019).

<sup>2</sup> Трубкина О. В. Особенности первоначального этапа расследования мошенничества в сфере страхования, совершенного в отношении материальных интересов страховых компаний : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2015. С. 19.

<sup>3</sup> Алгазин А. И. Методика расследования преступлений, совершаемых с целью получения страховой выплаты : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2000. С. 3.

<sup>4</sup> Методические рекомендации по проведению независимой технической экспертизы транспортного средства при ОСАГО (№ 001МР/СЭ) (утв. НИИАТ Минтранса РФ 12.10.2004, РФПСЭ при Минюсте РФ 20.10.2004, ЭКЦ МВД РФ 18.10.2004, НПСО «ОТЭК» 20.10.2004 ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_62669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62669/); дата обращения 02.10.2019).

осуществляется в соответствии с требованиями, указанными в приложении 1, где представлены схемы фотографирования поврежденного транспортного средства<sup>1</sup>. Анализ более 25 заключений экспертов позволил выявить типичные ошибки, связанные с несоблюдением требований к фотографированию поврежденного транспортного средства. К самым частым ошибкам относятся следующие:

1. Нарушение п. 1 [...снимок транспортного средства спереди (слева, справа) и сзади (слева, справа) под углом около 45 градусов...]. На примере, представленном на рис. 1, эксперт сделал фото транспортного средства только спереди, проигнорировав остальные требования Положения, а именно: сни-



Рис. 1

мок сзади (слева, справа) под углом 45 градусов. Полагаем, что указанное требование не было соблюдено в связи с неудачным выбором места фотографирования, где площадь не позволяет выполнить фотосъемку, удовлетворяющую требованиям Положения.

2. Во всех проанализированных экспертизах отсутствует фотоизображение регистрационных документов (п. 2 Положения Банка России).

<sup>1</sup> О единой методике определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства : Положение Банка России от 19 сент.2014 г. № 432-П // Вестн. Банка России. 2014. № 93.

Считаем, что помимо сведений в описательной части экспертизы нужно прикладывать скан-копию или фото регистрационных документов, так как именно в них отражены все необходимые и верные сведения о транспортном средстве (VIN, марка, модель, номер кузова, цвет и т. д.).

3. Нарушение п. 3 [...при съемке измерительный инструмент — масштабная линейка (рейка) устанавливается вертикально на опорную поверхность вплотную к снимаемой (снимаемому) части, узлу, агрегату, детали, так, чтобы не закрывать имеющиеся повреждения...]. Из представленного на рис. 2 примера усматривается, что эксперт проигнорировал использование масштабной линейки, указывая

пальцем на повреждения. В данном случае важно не только применение самого инструмента, но и правильное его использование, поскольку неправильная установка масштабной линейки приводит к искажению получаемой в дальнейшем информации.

Также экспертом проигнорирован абз. 2 п. 10 Положения Банка России, где сказано, что на листе формата А4 рекомендуется не более четырех фотографий. При распечатке экспертизы фотографии будут не только искажены по технической причине (низкое разрешение фото), но и трудночитаемы, поскольку при попытке вставить большое количество фотографий на лист (до шести) фото было сжато до необходимого эксперту размера.



Рис. 2

4. Нарушение п. 5 [...при выполнении снимков рекомендуется делать их последовательно, находясь на одной линии под неизменным углом по отношению к оси транспортного средства, то есть сначала выполнить обзорный, узловый снимки, затем приблизиться к транспортному средству и сделать под тем же углом детальный снимок...]. На представленном на рис. 3 примере не соответствует как последовательность, так и угол фотографирования, который должен быть неизменным.

5. Нарушение п. 7 [...комплектующие изделия (детали, узлы и агрегаты), поврежденные в дорожно-транспортном происшествии, но отсутствующие на транспортном средстве, фотографируются отдельно, по возможности рядом с нарушенным креплением к транспортному средству...]. На рис. 4 показано, что комплектующее изделие сфотографировано отдельно от самого транспортного средства.

6. Нарушение п. 9 [...на фотографиях должны быть зафиксированы общий вид зоны повреждений и отдельные повреждения с привязкой по месторасположению...]. Из 25 проанализированных экспертиз, только одна соответствует данному пункту Положения Банка России.

7. Нарушение п. 10 [...при оформлении фототаблицы рекомендуется нанести пояснительные надписи и указатели, в том числе с использованием графического редактора...]. Только в 10 экспертизах из 25 были сделаны пояснительные указатели к надписям. Но также есть экспертиза, в которой эксперт приложил фотоизображение протектора шины транспортного средства на снегу, но не сделал пояснительной записки к нему, и какова суть данного фото среди остальных остается загадкой. Из 10 пунктов требований к проведению фотографирования транспортного средства, четко соблюдаются лишь три, а значит, 70% требований попросту игнорируется экспертами, хотя на дан-

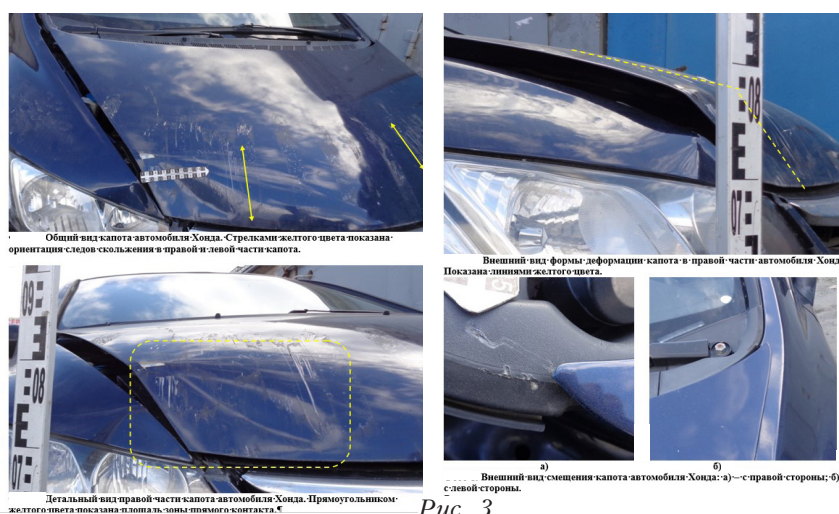


Рис. 3

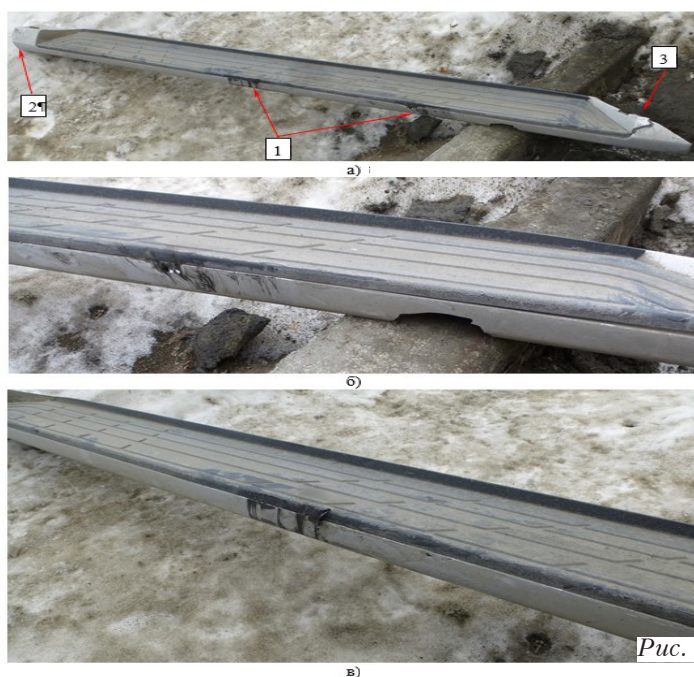


Рис. 4

Внешний вид поврежденной накладки правой подножки автомобиля Mitsubishi Pajero. а — общий вид поврежденной накладки правой подножки; б, в — детальное изображение повреждений накладки правой подножки

ный момент единой методики фотографирования поврежденного транспортного средства нет, кроме тех требований, которые указаны в Положении Банка России от 19 сентября 2014 г. № 432-П «О единой методике определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства».

Полагаем, что законодателям необходимо разработать единую методику либо унифицировать в виде единого документа все существующие и действующие на данный момент требования, где будут отражены правила фотосъемки, а также схемы фотографирования. Судьям при рассмотрении экспертиз обращать внимание не только на описательную часть, но и на фототаблицы, ставить их под сомнение в части соответствия требованиям.

Дата поступления: 20.05.2020

Дата принятия к опубликованию: 22.06.2020

#### Сведения об авторе

**Коваль Ксения Михайловна** — магистрантка кафедры уголовного процесса и криминалистики Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. *ugp@csu.ru*

**Библиографическое описание:** Коваль, К. М. Соответствие фототаблиц в заключениях экспертов требованиям к проведению фотографирования поврежденного транспортного средства при дорожно-транспортном происшествии / К. М. Коваль // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 75–78.

---

*Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2020. Vol. 5, iss. 1. Pp. 75–78.*

## **Compliance of the Photo Tables in the Conclusions of Experts to the Requirements for Carrying out the Photographing of a Damaged Vehicle in Accident**

***K.M. Koval***

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

The author has identified statistical and practical problems that arise when photographing a damaged vehicle in a traffic accident. The analysis of photo tables from expert opinions was carried out in order to identify compliance of photographs with the provisions of the Bank of Russia regulations, namely the requirements for photographing a damaged vehicle. Reasonable solutions are proposed to address the gaps considered by using the unification method.

**Keywords:** *site inspection, traffic accident, photographic fixation, fraud, insurance, dramatization, requirements.*

## Правовое регулирование института реорганизации в странах Европейского Союза

*М. П. Лысова*

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия*

Одним из способов повышения организационной и финансовой эффективности работы предприятия является реорганизация юридического лица. Право государств — членов Европейского Союза относится к континентальной правовой семье и по своей правовой природе близко к российскому праву. В последние годы законодательная база корпоративного права Европейского Союза динамично модернизируется. В статье исследуются нормативные правовые акты государств — членов Европейского Союза, регулирующие отношения по поводу реорганизации, слияния и разделения компаний. Выявлены различия реорганизации в странах Европейского Союза и Российской Федерации. Выделены положения из нормативных правовых актов Европейского Союза, которые могут быть имплементированы в законодательство РФ.

**Ключевые слова:** *институт реорганизации, слияние, поглощение, законодательство Европейского Союза, процедура реорганизации.*

Институт реорганизации в странах Европейского экономического сообщества недостаточно полно исследован российскими учеными. Труды цивилистов зачастую фрагментарно затрагивают вопросы реорганизации.

Основой построения правовых отношений Европейского Союза (ЕС) является Договор о функционировании Европейского Союза. Документ был подписан в 1957 г. ФРГ, Францией, Италией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом в целях осуществления свободного передвижения граждан, товаров, услуг и капиталов. Договор устанавливает исключительную компетенцию Европейского Союза в сфере регламентации правил конкуренции (ст. 3), необходимых для функционирования внутреннего рынка. Положения договора направлены в том числе на обеспечение отсутствия любой дискриминации, устранение злоупотреблений монопольной властью (ст. 37)<sup>1</sup>.

В странах Европейского Союза были созданы эффективные механизмы правового регулирования общественных отношений путем обновления нормативно-правовой базы корпоративного права, в том числе модернизации акционерного права. Эти изменения коснулись директив, посвященных слиянию и разделению компаний. С принятием Директивы 2017/1132 от 14 июня 2017 г. «О некоторых аспек-

тах корпоративного права»<sup>2</sup> (Корпоративный кодекс ЕС) были отменены: Третья Директива Совета европейских сообществ № 78/855/ЕЭС от 9 октября 1978 г.<sup>3</sup> Директивой Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2011/35/ЕС от 5 апреля 2011 г.<sup>4</sup> и Шестая Директива Совета европейских сообществ № 82/891/ЕЭС от 17 декабря 1982 г.<sup>5</sup> Директивой Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2017/1132 от 14 июня 2017 г.<sup>6</sup>

Понятие «реорганизация» в Корпоративном кодексе ЕС не используется. Процедура реструктуризации компаний внесена во второй титул документа. Согласно положениям Корпоративного кодекса ЕС

<sup>2</sup> О некоторых аспектах корпоративного права : Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2017/1132 от 14 июня 2017 года (Справочно-правовая система «Гарант»: <https://base.garant.ru/72074010/f7ee959fd36b5699076b35abf4f52c5c/>; дата обращения 23.09.2019).

<sup>3</sup> Третья Директива Совета европейских сообществ № 78/855/ЕЭС от 9 октября 1978 года (Справочно-правовая система «Гарант»: <https://base.garant.ru/2564443/>; дата обращения 23.09.2019).

<sup>4</sup> Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2011/35/ЕС от 5 апреля 2011 года (Справочно-правовая система «Гарант»: [https://base.garant.ru/70901576/#block\\_32](https://base.garant.ru/70901576/#block_32); дата обращения 23.09.2019).

<sup>5</sup> Шестая Директива Совета европейских сообществ N82/891/ЕЭС от 17 декабря 1982 года (Справочно-правовая система «Гарант»: <https://base.garant.ru/2564444/>; дата обращения 23.09.2019).

<sup>6</sup> Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2017/1132 от 14 июня 2017 года (Справочно-правовая система «Гарант»: [https://base.garant.ru/72074010/#block\\_166](https://base.garant.ru/72074010/#block_166); дата обращения 23.09.2019).

<sup>1</sup> Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.) (2016/С202/01). Консолидированная версия (Справочно-правовая система «Гарант»: <https://base.garant.ru/71715364/>; дата обращения 25.09.2019).

можно выделить следующие виды реструктуризации компаний:

### 1. Слияние.

1.1. Слияние компаний путем поглощения одной или нескольких компаний.

1.2. Слияние компаний путем учреждения нового общества.

В результате слияния компаний (одной или нескольких) их деятельность прекращается без ликвидации, при этом происходит передача их прав и обязательств в обмен на получение акционерами в приобретаемых/учрежденных компаниях (компаниях) акций, или/и денежного вознаграждения, размер которого не превышает 10% номинальной стоимости предоставленных акций, или, если они не имеют номинальной стоимости, их учетной стоимости.

### 2. Трансграничное слияние компаний представляет собой процедуру слияния компаний, при которой соблюдены следующие условия:

- компании учреждены в соответствии с положениями закона государства — члена ЕС;
- имеют свое местонахождение, центральное администрирование или место ведения деятельности в ЕС;
- деятельность не менее двух компаний, участвующих в процедуре слияния, регулируется законами разных государств — членом ЕС.

Каждое государство — член Европейского Союза назначает судебный, нотариальный или иной орган, уполномоченный координировать законность трансграничного слияния в отношении той части процедуры, которая затрагивает любую сливающуюся компанию в соответствии с ее национальным законодательством.

### 3. Разделение.

3.1. Разделение компаний путем приобретения.

3.2. Разделение путем учреждения новых компаний.

Согласно Директиве № 2017/1132, под разделением понимается процедура, в результате которой компания прекращает свою деятельность без ликвидации и передает более чем одной действующей либо вновь учрежденной компании все свои активы и пассивы в обмен на эмиссию акционерам разделяемой компании акций в компаниях-правопреемниках, или/и на денежное вознаграждение (при наличии), не превышающее 10% номиналь-

ной стоимости выпущенных акций, или, если они не имеют номинальной стоимости, их балансовой стоимости.

В Корпоративном кодексе ЕС подробно регламентированы процедуры слияния и разделения компаний, установлены:

- требования, предъявляемые к проекту слияния/разделения компаний, условия, необходимые для его публикации;
- порядок проведения общего собрания и согласования решения об утверждении компаний и иных передаточных документов;
- обязанность составления органами управления реорганизуемых обществ отчета, разъясняющего положения проекта слияния/разделения;
- контроль проектов слияния/разделения на добросовестность, справедливость и законность в интересах акционеров обществ экспертами, назначенными судебным или публичным административным органом, либо их заверение нотариусом или органом, уполномоченным составлять и заверять документы в надлежащей юридической форме;
- право акционеров на ознакомление с передаточными документами до запланированной даты проведения общего собрания в зарегистрированном офисе компании;
- система защиты прав кредиторов реструктурируемых компаний в судебном или административном порядке;
- ответственность органов управления компаний и экспертов за незаконность выполненных действий;
- условия, при которых слияние/разделение признается недействительным;
- последствия слияния/разделения компаний и иные условия.

Регламент Совета Европейского Союза 139/2004 от 20 января 2004 г. о контроле над операциями по концентрации (слиянию и поглощению) предприятий (Регламент ЕС о поглощениях) регулирует процессы слияний и поглощений в ЕС. Провозглашает основополагающие принципы для развития внутреннего рынка, в частности функционирование открытого экономического рынка со свободной конкуренцией, а реорганизации компаний должны соответствовать требованиям динамической конкуренции и способствовать увеличению конкурентоспособности европейской промышленности,

улучшению условий развития и роста стандартов жизни в Сообществе<sup>1</sup>.

Национальное законодательство государств — членов Европейского Союза направлено на имплементацию правовых актов Европейского сообщества.

Процедуры реорганизации юридических лиц в Федеративной Республике Германия рассматриваются в Федеральном законе «О реорганизации» (Umwandlungsgesetz) от 28.10.1994 (далее — Закон о реорганизации)<sup>2</sup>. В этом документе еще более подробно разъяснены все этапы процедуры реорганизации, которая может быть проведена в форме:

- слияния;
- разделения (расщепления, отделения, выделения);
- передачи активов;
- изменения формы.

Во Франции нормы коммерческого права закреплены в Коммерческом кодексе. Положения слияния и разделения юридических лиц содержатся в кн. 2 раздела 3 главы VI «Слияние и разделение»<sup>3</sup>.

Режим слияния (поглощения) компаний в Великобритании регулируют специальные правовые акты: Закон «О компаниях» Великобритании — ч. 27 «Слияние и разделение публичных компаний», ч. 28 «Поглощение компаний»<sup>4</sup>. Контролирующие условия совершения сделок по слиянию и поглощению собраны в Кодексе Сити (The City Code on Take over and Mergers)<sup>5</sup>.

Выражение mergers & acquisitions (M&A) (слияния и поглощения) подразумевает комплекс финансовых операций, которые осуществляются с целью создания для компании преимущества за счет при-

соединения и консолидации новых составляющих бизнеса.

Поглощением является процесс приобретения одной компанией контрольного пакета акций другой компании, который связан с перераспределением прав корпоративного контроля и управления. Поглощение — это сделка, направленная на приобретение 30% и более голосующих акций компании. Таким образом, признаки реорганизации не свойственны поглощениям.

В рамках исследования правового института реорганизации в странах Европейского Союза была изучена статистика слияний и поглощений на европейском рынке. Компании ЕС в 2018 г. заключили сделки по слиянию и поглощению (M&A) на \$1 трлн, что на 32% больше, чем в 2017 г. Наибольшее число сделок M&A: в энергетических компаниях — 17,5% общего объема всех M&A; компаниях высокотехнологического сектора — 12,6%; компаниях, специализирующихся в сфере здравоохранения, — 10,8%; промышленных компаниях — 10,5%. В то же время активность на рынках акционерного капитала уменьшилась относительно 2017 г. на 12%. За первое полугодие 2019 г. объем слияний и поглощений составил \$305 млрд, что на 56% меньше, чем в первой половине предшествующего года. Снижение активности европейского рынка M&A происходит из-за резкого падения трансграничных сделок вследствие непрекращающихся торговых войн, растущей нерешительности среди инвесторов и неопределенности от Brexit<sup>6</sup>.

С. А. Егоров отмечает ведущую роль законодательства ЕС в регулировании основных принципов слияния и поглощения<sup>7</sup>. В Директиве Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2004/25/ЕС от 21 апреля 2004 г. закреплена обязанность государств — членов ЕС по соблюдению следующих принципов:

- равенство акционеров компании;
- обязанность совета директоров компании-объекта действовать в интересах всех акционеров;
- установление единых правовых норм в отношении контроля и регулирования агрессивных слияний и поглощений компаний [2. С. 22].

<sup>6</sup> Компании насливались и наразмещались (Коммерсантъ: <https://www.kommersant.ru/doc/3849624>; дата обращения 28.09.2019).

<sup>7</sup> Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2004/25/ЕС от 21 апреля 2004 года «О предложениях по поглощению» (Справочно-правовая система «Гарант»: <https://base.garant.ru/2569867/5ac206a89ea76855804609cd950fcdf7/>; дата обращения 28.09.2019).

<sup>1</sup> Регламент Совета Европейского Союза 139/2004 от 20 января 2004 года о контроле над операциями по концентрации (слиянию и поглощению) предприятий (Регламент ЕС о поглощениях) (Справочно-правовая система «Гарант»: <https://base.garant.ru/2569464/>; дата обращения 26.09.2019).

<sup>2</sup> Umwandlungsgesetz vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3210; 1995 I S. 428, das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 48 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist // Bundesamt für Justiz ([https://www.gesetze-im-internet.de/umwg\\_1995/](https://www.gesetze-im-internet.de/umwg_1995/); дата обращения 04.09.2019).

<sup>3</sup> Code de commerce (<https://www.legifrance.gouv.fr/>; дата обращения 01.09.2019).

<sup>4</sup> Закон «О компаниях» Великобритании // Собрание законодательства Великобритании. 2006. Гл. 46 ([https://www.imolin.org/doc/amlid/UK\\_Companies\\_Act\\_2006.pdf](https://www.imolin.org/doc/amlid/UK_Companies_Act_2006.pdf); дата обращения 25.09.2019).

<sup>5</sup> City code on takeovers and mergers of 1968 (<http://www.thetakeoverpanel.org.uk/wp-content/uploads/2008/11/code.pdf?v=1Apr2019>; дата обращения 25.09.2019).

Законодательная база Европейского Союза, считает Л. В. Швалова, регулирует процесс слияния и поглощения на государственном уровне в целях предотвращения процессов монополизации экономики, формирования коррупции, а также процессов, подрывающих социальное развитие государств [3. С. 77].

Правовой основой института реорганизации в РФ являются следующие нормативные правовые акты:

- Гражданский кодекс Российской Федерации, ст. 57–60.2<sup>1</sup>;
- Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», гл. 7<sup>2</sup>;
- Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», ст. 15–20<sup>3</sup>;
- Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», ст. 51–56<sup>4</sup>, а также иные нормативно-правовые и подзаконные акты.

Процедура реорганизации юридических лиц состоит из последовательных юридических действий, однако в отечественном законодательстве эти действия освещены фрагментарно. Отсутствуют определения основных понятий реорганизации, не регламентирована процедура, ее этапы, особенности проведения каждой формы реорганизации, не указаны основания признания недействительной.

Учитывая особую значимость института реорганизации для корпоративных отношений, возникает потребность в консолидации правовых актов. Отсутствие систематизации затрудняет понимание

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (в ред. от 3 авг. 2018г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>2</sup> О защите конкуренции : Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Рос. газ. 2006. № 162.

<sup>3</sup> Об акционерных обществах : Федеральный закон от 26 дек. 1995 г. № 208-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2018г.) // Рос. газ. 1995. № 248.

<sup>4</sup> Об обществах с ограниченной ответственностью : Федеральный закон от 8 февр. 1998г. № 14-ФЗ (в ред. от 23 апр. 2018г.) // Рос. газ. 1998. № 30.

и применение положений и норм, которые содержатся в нормативно-правовых актах.

Анализ нормативно-правовой базы корпоративного права, в том числе акционерного права Европейского Союза, позволил сделать вывод о том, что в странах Европейского экономического сообщества законодательство, регулирующее вопросы реорганизации, более развито и унифицировано. Так, в Германии в Законе о реорганизации установлены виды реорганизации, не регламентированные в законодательстве Российской Федерации, как передача активов; реорганизация в форме разделения подразделяется на виды: расщепление, отделение и выделение.

М. С. Грибановская отмечает, что в Великобритании Закон «О компаниях» выделяет такие формы преобразования, как перерегистрация и внутреннее преобразование, и предлагает разделять:

- преобразование в виде изменения организационно-правовой формы;
- преобразование в виде изменения самой природы юридического лица [1. С. 109].

В национальную правовую систему целесообразно включить следующие положения из законодательных актов Европейского Союза:

1. Унификация процедуры реорганизации, закрепление в отдельном законодательном акте.
2. Разработка проекта реорганизации единой формы и содержания.
3. Формирование органами управления реорганизуемых обществ письменного отчета, комментирующего условия реорганизации.
4. Привлечение аудиторов и экспертов для оценки передаточных документов, законности проводимой реорганизации.
5. Установление ответственности органов управления и экспертов за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных полномочий.

Исследование института реорганизации в странах Европейского Союза способствует выявлению эффективных механизмов правового регулирования реорганизации юридических лиц в РФ.

### Список литературы

1. Грибановская, М. С. К вопросу о развитии института реорганизации юридических лиц / М. С. Грибановская // Актуальные вопросы науки и практики в XXI в. : сб. тр. конф. — Нижневартовск : Наука и практика, 2017. — С. 107–109.
2. Егоров, С. А. Слияние и поглощение компаний как составляющая корпоративного элемента интеграционных правовых систем / С. А. Егоров, О. В. Школа // Вестн. Моск. ун-та МВД России. — 2018. — № 6. — С. 18–22.

3. Швалова, Л. В. Развитие института реорганизации в российском и зарубежном законодательстве / Л. В. Швалова // Вестн. соврем. исследований. — 2019. — № 3.14 (30). — С. 73–81.

Дата поступления: 20.03.2020

Дата принятия к опубликованию: 22.03.2020

#### Сведения об авторе

**Лысова Марина Павловна** — магистрантка Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. *law@csu.ru*

**Библиографическое описание:** Лысова, М. П. Правовое регулирование института реорганизации в странах Европейского Союза / М. П. Лысова // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2020. — Т. 5, вып. 1. — С. 79–83.

---

*Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2020. Vol. 5, iss. 1. Pp. 79–83.*

## Legal Regulation of the Institute of Reorganization in the European Union

**M.P. Lysova**

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. law@csu.ru*

One of the ways to improve the organizational and financial efficiency of the enterprise is the reorganization of the legal entity. The law of the member States of the European Union belong to the continental legal family, and by its legal nature is close to Russian law. In recent years, the legal framework of corporate law of the European Union has been dynamically modernized. The article examines the legal acts of the member States of the European Union, regulating relations on the reorganization, merger and separation of companies. Differences in reorganization in the European Union and in the Russian Federation are revealed. The provisions of the normative legal acts of the European Union, which can be implemented in the legislation of the Russian Federation, are highlighted.

**Keywords:** *institute of reorganization, merger, acquisition, legislation of the European Union, reorganization procedure.*

#### References

1. Gribanovskaya M.S. K voprosu o razvitii instituta reorganizatscii iuridicheskikh lits [On the development of the institution of reorganization of legal entities]. *Aktual'nye voprosy nauki i praktiki v XXI v.* [Actual issues of science and practice in the XXI century]. Nizhnevartovsk, Science and Practice, 2017. Pp. 107-109. (In Russ.).
2. Egorov S.A., Shkola O.V. Sliyanie i pogloshchenie kompaniy kak sostavlyayushchaya korporativnogo elementa integratsionnykh pravovykh sistem [Mergers and acquisitions of companies as part of the corporate element of integration legal systems]. *Vestnik Mosk. un-ta MVD Rossii* [Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2018, no. 6, pp. 18-22. (In Russ.).
3. Shvalova L.V. Razvitie instituta reorganizatscii v rossiyskom i zarubezhnom zakonodatel'stve [Development of the institution of reorganization in Russian and foreign legislation]. *Vestnik sovrem. issledovaniy* [Bulletin of modern research], 2019, no. 3.14 (30), pp. 73-81. (In Russ.).

