

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

№ 1 / 2017

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Госкомпечати. Рег. ПИ № ФС77-29362 от 23 августа 2007 г.

Журнал издается совместно с Московским государственным юридическим университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Учредитель:

Издательская группа «Юрист»

Редакционный совет:

Баранов В.М., доктор юридических наук, профессор,
Блажеев В.В., кандидат юридических наук, профессор,
Бублик В.А., доктор юридических наук, профессор,
Голиченков А.К., доктор юридических наук, профессор,
Перевалов В.Д., доктор юридических наук, профессор,
Капустин А.Я., доктор юридических наук, профессор,
Кропачев Н.М., доктор юридических наук, профессор,
Курилов В.И., доктор юридических наук, профессор,
Румянцев Н.В., доктор юридических наук, профессор,
Фальков В.Н., кандидат юридических наук, доцент,
Суровов С.Б., доктор социологических наук, профессор,
Шевелева Н.А., доктор юридических наук, профессор,
Шишко И.В., доктор юридических наук, профессор

Главный редактор журнала:

Мацкевич И.М., доктор юридических наук, профессор

Заместители главного редактора:

Свистунов А.А., кандидат юридических наук, доцент,
Субботин В.Н., кандидат педагогических наук, доцент,
Лопатин В.А., кандидат юридических наук, доцент,
Цареградская Ю.К., кандидат юридических наук, доцент

Ответственный секретарь журнала:

Шенгелиа Г.А.

Главный редактор ИГ «ЮРИСТ»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор

Заместители главного редактора

ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

**Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией
Министерства образования и науки Российской Федерации
для публикации основных результатов диссертаций
на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.**

СТАТЬЯ НОМЕРА

Мартышкин В.Н. Человек с Атлантиды — академик Железнов.
Ученики об учителях: к 90 летнему юбилею педагога 3

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

**Кириченко Ю.Н., Войнов П.Н., Ленева Ю.Б.,
Невмovenko А.А.** Подготовка сотрудников органов
внутренних дел к принятию оптимальных тактических
решений в чрезвычайных обстоятельствах 9

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Кутафин Д.О. Некоторые вопросы правового
регулирующего защиты окружающей среды
при транспортировке нефти и газа в странах ЕС и США 13

Пазына Е.О., Пазына М.А. Правовые аспекты охраны
психического здоровья в Российской Федерации 20

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Антимонов М.Ю., Головина А.А.
Реализация федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ
на региональном уровне: теория и практика 27

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА ТЕОРИИ ПРАВА

Гаврилова Ю.А. Доктринальное юридическое
смыслообразование и его роль в совершенствовании
законодательства и правоприменительной деятельности 31

Козлов Д.А. Дефиниция правовой нормы 36

ДИСКУССИОННАЯ АНТИКРИМИНАЛЬНАЯ ТРИБУНА

Россинский С.Б. О сущности, признаках и перспективах
развития системы следственных действий в уголовном
судопроизводстве 40

Плата с авторов за публикацию статей
не взимается.

Центр редакционной подписки:

Тел./факс: (495) 617-18-88

Адрес редакции / издателя:

115035, Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7
Тел./факс: (495) 953-91-08
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2
Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8.
Печать офсетная.
Физ. печ. л. — 6,0.
Усл. печ. л. — 6,0.
Общий тираж 2000 экз.

Полная или частичная перепечатка
материалов без письменного разрешения
редакции преследуется по закону.

Подписка по России:
Каталог «Роспечать» — инд. 47641,
а также через www.gazety.ru.
ISSN 1813-1190
Подписано в печать 16.01.2017 г.
Номер вышел в свет: 15.02.2017 г.

LEGAL EDUCATION AND SCIENCE

№ 1 / 2017

SCIENCE-PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL. REGISTERED AT THE STATE PRESS COMMITTEE. Registration PI № ФС77-29362 23.08.2007

The magazine is published in cooperation with Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Founder: Publishing Group "JURIST"

Editorial Board:

Baranov V.M., doctor of juridical sciences, professor,
Blazhev V.V., candidate of juridical sciences, professor,
Bublik V.A., doctor of juridical sciences, professor,
Golichenkov A.K., doctor of juridical sciences, professor,
Perevalov V.D., doctor of juridical sciences, professor,
Kapustin A.Ya., doctor of juridical sciences, professor,
Kropachev N.M., doctor of juridical sciences, professor,
Kurilov V.I., doctor of juridical sciences, professor,
Rumyantsev N.V., doctor of juridical sciences, professor,
Fal'kov V.N., candidate of juridical sciences, assistant professor,
Surovov S.B., doctor of sociological sciences, professor,
Sheveleva N.A., doctor of juridical sciences, professor,
Shishko I.V., doctor of juridical sciences, professor

Editor in Chief of the Journal:

Matskevich I.M., doctor of juridical sciences, professor

Deputy Editors in Chief:

Svistunov A.A., candidate of juridical sciences,
assistant professor,
Subbotin V.N., candidate of pedagogical sciences,
assistant professor,
Lopatin V.A., candidate of juridical sciences,
assistant professor,
Tsaregradskaya Yu.K., candidate of juridical sciences,
assistant professor

Executive Editor of the Journal: Shengelya G.A.

Editor in Chief of Publishing Group "JURIST":

Grib V.V., doctor of juridical sciences, professor

Deputy Editors in Chief of Publishing Group "JURIST":

Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E'.N.,
Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

**Recommended by the Higher Attestation Commission
of the Ministry of Education and Science
of the Russian federation for publication of results
of doctoral and candidate theses.**

LEADING ARTICLE

Martyshkin V.N. Man from Atlantis — Academician Zheleznov.
Students about Teachers: to the 90th Birth
Anniversary of the Teacher 3

EDUCATION POLICY

**Kirichenko Yu.N., Voynov P.N., Leneva J.B.,
Nevmovenko A.A.** Training of Internal Affairs Officer
to Make Optimal Tactical Decisions in Emergencies 9

DISCUSSION FORUM FOR LEGAL RESEARCH

Kutafin D.O. Several Issues of Legal Regulation
of Environmental Protection when Transporting Oil
and Gas in the EU and the USA 13

Pazyna E.O., Pazyna M.A. Legal Aspects of Mental
Health Care in the Russian Federation 20

DISCUSSION FORUM FOR STATE LAW

Antimonov M.Yu., Golovina A.A. Implementation
of the Federal Laws No. 136-ФЗ and No. 8-ФЗ
at the Regional Level: Theory and Practice 27

DISCUSSION FORUM FOR LEGAL THEORY

Gavrilova J.A. Doctrinal Legal Sensemaking and its Role
in Improvement of Legislation and Law Enforcement 31

Kozlov D.A. Definition of a Legal Norm 36

DISCUSSION ANTICRIMINAL FORUM

Rossinskiy S.B. On the Essence, Attributes
and Perspectives of Development of the Investigation
System in Criminal Proceedings 40

Authors shall not pay for publication
of their articles.

Editorial Subscription Centre:

Tel./fax: (495) 617-18-88 (multichannel)

Address publishers / editors:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,
Moscow, 115035
Tel./fax: (495) 953-91-08
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Printed by "National Polygraphic Group".

Bldg. 2, street Svetlaya,
Kaluga, 248031.

Tel. (4842) 70-03-37

Size 60x90/8. Offset printing.

Printer's sheet— 6,0.

Conventional printing sheet— 6,0.

Circulation 2 000 copies.

Complete or partial reproduction of
materials without written permission of
the editorial office shall be prosecuted in
accordance with law.

Subscription in Russia:

Rospechat' — 47641, www.gazety.ru.

ISSN 1813-1190

Signed for printing 16.01.2017.

Issue was published 15.02.2017.



ЧЕЛОВЕК С АТЛАНТИДЫ — АКАДЕМИК ЖЕЛЕЗНОВ. Ученики об учителях: к 90 летнему юбилею педагога

Мартышкин В.Н.*

В статье автором анализируется жизненный путь и профессиональная стезя видного отечественного юриста Б.Л. Железнова, этико-правовые основы его юридической деятельности.

Ключевые слова: Железнов Б.Л., патриот, правовед, педагог.

Man from Atlantis — Academician Zheleznov. Students about Teachers: to the 90th Birth Anniversary of the Teacher

Martyshkin V.N.**

The author analyzes life experience and professional path of prominent domestic lawyer B.L. Zheleznov, ethical and legal bases of his legal activities.

Key words: Zheleznov B.L., patriot, man of law, teacher.

В Казанском федеральном университете на кафедре конституционного и административного права трудится удивительной души педагог, профессор, доктор юридических наук Борис Леонидович Железнов. Научно-педагогический стаж его составляет 54 года, а общий трудовой — более 68 лет.

Родился действительный член Российской академии гуманитарных и социальных наук, академик Российской академии юридических наук 10 февраля 1927 года в городе Житомир, в тот период Украинской ССР. В 1948 г. он окончил Казанский юридический институт им. Д.И. Курского, работал в аппарате прокуратуры Республики Татарстан, прокурором Столбищенского района, а с 1964 года его судьба неразрывно связана с Казанским университетом.



Борис Леонидович Железнов

* **МАРТЫШКИН ВАСИЛИЙ НИКОЛАЕВИЧ**, заместитель председателя Верховного Суда Республики Мордовия — председатель судебной коллегии по административным делам, доцент кафедры международного и европейского права юридического факультета Национального исследовательского Мордовского государственного университета имени Н.П. Огарева, Заслуженный юрист Республики Мордовия, почетный работник судебной системы, martyshkinvn@mail.ru

** **MARTYSHKIN VASILY N.**, Deputy President Judge of the Supreme Court of the Republic of Mordovia — Chairman of the Judicial Chamber on Administrative Cases, Assistant Professor of the Department of International and European Law of the Law Faculty of the National Research Ogarev Mordovia State University, Honored Lawyer of the Republic of Mordovia, honored worker of the judicial system, martyshkinvn@mail.ru





Как метко отметил педагог К.Д. Ушинский, развитию науки в России мешали разные чиновничьи сообразности, а «производство в генералы погубило у нас не одного хорошего профессора, которые, добившись профессорского звания, опочивают на лаврах» [1]. Заслуженный юрист Республики Татарстан Железнов не из числа тех, кто любит «опочивать на лаврах», он из тех немногих ученых-практиков, кто в сентябре 1990 г. на приеме в Кремле у Президента РФ Б.Н. Ельцина представил план государственного устройства России. Автор более 100 научных публикаций, 7 монографий, 14 научных пособий по проблемам федерализма и Конституционного контроля, имеет опыт работы эксперта в Конституционном Суде РФ. У Бориса Леонидовича были замечательные учителя и сподвижники в научной деятельности, в области государственного и международного права. Памятно его активное участие в организации и проведении Международной научно-практической конференции «Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении», посвященной 90-летию со дня рождения и памяти одного из основателей Российской Ассоциации Международного права и основоположника Казанской школы международного права Давида Исааковича Фельдмана (Казанский федеральный университет, 10.10.2012 — 12.10.2012).

Для студентов Заслуженный деятель науки Республики Татарстан Борис Железнов — живая легенда, поэт, выпустивший 5 сборников стихов, юрист «инопланетянин», человек с Атлантиды, которого (по выражению юриста Анатолия Федоровича Кони) следует уважать как «слугу правосудия», не стремящегося обратиться в «лакея правосудия».

Характерной чертой университетской профессуры в Казани еще со времен нашего великого геометра Н.И. Лобачевского, который вооружил полученные знания русской смекалкой и далеко продвинулся не только в математике, но самое главное в подходе к научному познанию, было то существенное обстоятельство, что ученые Казанского университета всегда беззаветно любили Отечество, были ревнителями его блага, и все это удивительным образом сочеталось с позитивным духом вольнодумства в храме науки. Все вместе это составляет квинтэссенцию «университетского духа» в Казани: любовь к альма-матер и, как верно заметил профессор КФУ М.Х. Салахов, «вечная наша благодарность и преклонение перед ним — вот то, что объединяло и объединяет всех университетских студентов — нынешних, бывших и будущих, всех тех, кому он действительно дал путевку в жизнь».

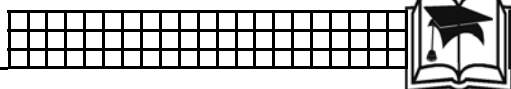
В условиях многонациональной и многоконфессиональной России, полагает Б.Л. Железнов, тема патриотизма приобретает особое значение. И в этой связи важно, чтобы патриотизм не переродился в слепой национализм (не путать с национальной гордостью). Чтобы этого не произошло, считает он, следует уважать права и свободы личности, проявлять национальную и религиозную терпимость, уважительное отношение к языкам (за 200 лет в мире исчезло 100 языков), традициям и культуре других народов. Это очень существенно, потому что, как заметил Президент России В.В. Путин, «утратив патриотизм, связанные с ним национальную гордость и достоинство, мы потеряем себя как народ, способный на великие свершения» [2].

При формировании патриотизма XXI века, полагает профессор, активнее следует осуществлять поиск соотечественников с высокой гражданской позицией, оставивших заметный след в истории страны. Таких, например, как юрист Николай Семенович Мордвинов из Инсарского уезда (ранее Пензенской губернии). Железнов отмечал его высокие нравственные качества: Мордвинов в 1826 году — единственный из членов Верховного уголовного суда отказался подписать смертный приговор декабристам (документ об этом хранится в музее истории Верховного Суда РФ). Его поступок заставил современников задуматься над давней истиной: «Легко проповедовать мораль, трудно поступать нравственно».

Отдельный урок для патриотического воспитания студентов-юристов педагог видит в изучении наследия Михаила Михайловича Сперанского (1772–1839), принадлежащего к созвездиям крупнейших государственных деятелей России. Это он впервые привнес в русское общественное сознание мысль о том, что «законы существуют для пользы и безопасности людей им подвластных. В государстве, где нет добрых исполнителей, конечно, не может быть просвещенных судей, внутренней изящности установлений» [3].

Истинными патриотами Отечества, по мнению Железнова, восхищались великие: не случайно Наполеон отчизнолюба Сперанского назвал «единственной светлой головой России», А.С. Пушкин — «Гением Блага». Ревнителем о благе России, а следовательно, его отечественником был и студент-юрист Казанского университета (1845–1847) граф Лев Николаевич Толстой, создавший монументальное произведение «Война и мир», на котором, как справедливо утверждает профессор Железнов, воспитывается не одно поколение защитников Отечества.

В каждом регионе необъятной многонациональной России, убежден он, безусловно, есть выдающи-





еся деятели науки, искусства, литературоведения, юриспруденции, представители религиозных конфессий, которые просто обязаны помочь донести до молодежи и привить им наш многовековой культурный код. «Отрадно, — считает ученый, — что в нашей стране, и в частности на берегах Волги и Оки, Мокши и Суры, накоплен многовековой и уникальный опыт взаимообогащающего, толерантного, дружеского отношения наций и культур друг к другу». И символично на этом фоне, что именно председатель Совета муфтиев России Равиль Гайнутдин (уроженец села Шали Пестречинского района Республики Татарстан) через СМИ обратился с паупством: «Современные религиозные деятели должны видеть своей задачей воспитание в пастве ценностных ориентиров Единобожия, справедливости и милосердия по отношению ко всем людям, патриотизма и любви к Родине» [4].

Юрист Железнов безусловно уверен в том, что патриотизм — стержень российского воспитания и правосознания, доминирующий вектор национальной правовой политики России. Сколько юристов, педагогов, инженеров, агрономов, строителей могли бы воспитать наши соотечественники, если бы не проклятое вероломство врага в 1941 году. Та земля, на которой родился житомирский парень Борис Железнов, затонула, словно Атлантида, но судьба сберегла 14-летнего паренька. Сберегла для того, чтобы после войны он мог сеять разумное, доброе, вечное, передать молодому поколению дух патриотизма, любви к Родине, в основе которого лежит многовековой культурный код, основанный на чувстве долга, правосознания, объединяющей идеи многонациональной России. Родные помнят своих павших героев поименно. Вместе с преподавателями КФУ на День Победы в «Бессмертном полку» идет и профессор Б.Л. Железнов.

Именно на юридическом факультете сформировались правовые взгляды и твердая гражданская позиция Б.Л. Железнова, который справедливо считает, что к профессии юриста во все времена предъявляли высокие нравственные требования, об этом же 6 декабря 2016 года на IX Всероссийском съезде судей напомнил в своем выступлении Президент России В.В. Путин.

Свои постулаты о нравственных началах судопроизводства Железнов и его коллеги компетентно и убедительно обосновывают в любой аудитории яркими историческими примерами, которые злободневны и в наши дни. Например, разработанные в 1842 году профессором М. Молло Правила адвокатской профессии во Франции, в частности, гласили: «Если в слоге весь

человек, то в честности весь адвокат. Можно даже утверждать, что в ней заключаются все качества, необходимые адвокату: назначение его убеждать, а убедить суд может только честный человек (п. 2 гл. 1)» [5]. Русский юрист А.Ф. Кони в нравственности искал средство «оградить суд от порчи», противопоставить казенному равнодушию чуткое отношение к человеку, способствовать развитию «истинного и широкого человеколюбия на суде». Как в связи с этим не вспомнить слова доктора юридических наук, профессора, судьи Верховного Суда РФ в отставке Н.А. Колоколова: «Адвокат суду — не враг, адвокат суду — помощник!».

Мы, выпускники КГУ: кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева Н.В. Афоничкина; заведующая кафедрой уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора МГУ им. Н.П. Огарева, кандидат юридических наук, доцент Л.Д. Калинкина; судья Верховного суда Республики Мордовия А.И. Егорова — почетный работник судебной системы; и я, автор этих строк, хорошо помню, как профессор Железнов на своих лекциях подчеркивал значимую роль важнейших институтов государственной власти. Ведь еще Аристотель определил особое место суда в системе государственных органов: «Душой государства являются военные и те, на кого возложено отправление правосудия при судебном разбирательстве» [6].

Это в свою очередь, по мнению Бориса Леонидовича, налагает на судей обязанность безупречным поведением укреплять авторитет судебной власти. Еще в студенческие годы он запомнил нравственный завет, данный святителем Филаретом в Казанском Соборе в связи с избранием судей, который актуален и в наше время: «Если мы бываем осмотрительны в избрании врача для легкой болезни, даже малейшего нашего тела, какая осмотрительность потребна в избрании судьи, которому более или менее вверяется здоровье и жизнь великого тела общества» [7].

Профессор считает, что во все времена общество различало произвол и судебную ошибку, связанную с судебским усмотрением. И несмотря на судебные ошибки, повлекшие тяжкие последствия, традиционное вероучение наставляло паству на уважение к суду: «Народ, переставший питать уважение к правосудию, честности, правдивости, неподкупности, не имеет права на жизнь» [8]. Педагог полагает, что честность судьи, прокурора, следователя — основа их деятельности. Неслучайно он цитирует студентам «Слово о судьях и властителях, берущих мзду и непра-





ведно судящих», опубликованное в Сборнике «Мерило праведное»: «Проклят всякий судящий неправедно. Ярость Господня на них неисцельная до века. И огонь сожжет их ради нечестия их и отцов их, которые взимают неправедную мзду. А не любящие мзду спасутся» [9].

Учитель любит слово. Ощущает его вкус, запах и дыхание — чувство, достойное поэта. Он стремится разглядеть его со всех сторон, взвесить на ладони, как драгоценный колос, установить точное соответствие между словом и мыслью. Считает: обращаться кое-как — значит, и мыслить кое-как, неточно, приблизительно. А в юриспруденции ошибки дорого обходятся.

Например, Борис Леонидович убежден, что *правовая культура* и высокие нравственные качества сотрудников правоохранительных органов должны быть иммунитетом от профессиональной деформации. Граждан ныне шокирует не сам факт поборов (к сожалению, не все госслужащие к этому злу выработали соответствующий иммунитет), а их астрономическое измерение и должностное положение мздоимцев, на которых порой и возлагается борьба с этим злом. Сообщение СМИ об аресте 8 сентября 2016 г. в Москве одного из таких «лихоимцев» и изъятии у него 9 миллиардов рублей, последующее задержание 9 декабря 2016 г. в Санкт-Петербурге другого «оборотня» в погонах с личным в сумме 100 млн рублей, а также аналогичные противоправные деяния других чиновников федерального уровня всколыхнули общественность страны. Оказалось, что отец одного из задержанных полицейских — учитель: воспитывая чужих детей, он не смог привить *стандарты* антикоррупционного поведения своему сыну.

Студенческий актив, преподавательский состав юридических вузов не раз отмечали негативную роль, которую сыграли в плане создания ложных идеалов и растления молодых сотрудников правоохранительных органов и телесериалы, такие как «Глухарь» и др. В каждой серии этого фильма главные герои совершают преступления — от должностного подлога и взятки до убийств, оставаясь «положительными» персонажами, любимыми всей страной!

Как в связи с этим не вспомнить слова немецкого канцлера Отто Фон Бисмарка (1815–1898) («О русских»), который писал: «Русских невозможно победить, мы убедились в этом за сотни лет. Но русским можно привить ложные ценности, и тогда они победят себя сами» [10].

Учитель подтверждение этому постулату находит в послесловии к книге «Закат казанского феномена» сво-

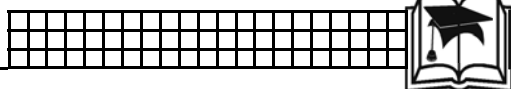
его ученика — министра внутренних дел Татарстана А.С. Сафарова (1998–2012): «И самое страшное, — пишет он, — что по данным социологических исследований 51% сотрудников МВД ассоциируют себя с Сергеем Глухаревым. Это означает, что 51% опрошенных полицейских живут в соответствии с двойными стандартами морали, которые проповедают создатели сериала, по принципу Муссолини: для друзей — все, остальным — закон. На самом деле для сотрудников правоохранительных органов стандарт может быть один — Закон. И еще категорический императив Иммануила Канта, по которому человек — высшая ценность» [11].

Учеников Железнова можно узнать по тому, как они трепетно относятся к дорогому гнездышку — юридическому факультету. Например, на состоявшемся 1 Международном форуме выпускников юрфака Казанского университета (17 июня 2016 г.), который был призван объединить успешных выпускников всех лет, сформировать стратегическое видение и механизм реализации миссии юрфака КФУ в части успешной профессиональной социализации выпускников, такое трепетное отношение показали выдающиеся выпускники.

Премьер-министр Республики Татарстан Ильдар Халиков сравнил юрфак КФУ с юридической школой Оксфорда и Стаффорда. Мэр Казани Ильсур Метшин вспомнил, как, поступив на юридический, «чувствовал себя так, будто слетал в космос» [12]. И это чувство до сих пор в нас живет, когда мы переступаем порог родного факультета и встречаемся с профессором Железновым и его единомышленниками в науке. Руководитель аппарата Президента РТ (генерал-майор полиции) Асгат Сафаров родной факультет с восхищением называл «спортивным факультетом с юридическим уклоном и преподаванием на иностранных языках» [12]. Он благодарил профессоров Б.Л. Железнова, В.П. Малкова и многих других за фундаментальные научные знания и добрые спортивные традиции, которые они долгие годы поддерживали на факультете и в университете.

Знаменитый воспитанник КФУ — доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН В.Н. Лихачев отметил на этом Форуме высокий престиж в мире юридической профессии: 75% руководителей России — юристы, 65% президентов США — юристы, 45% сотрудников ЦРУ — юристы. Ленин, Путин, Медведев — тоже юристы [12].

И отрадно, что ректор Казанского федерального университета, член-корреспондент Российской академии образования И.Р. Гафуров поддержал идею сделать Международный форум выпускников юрфака тра-





диционным. Это своего рода признание заслуг коллектива юридического факультета, а его гордостью, безусловно, являются такие выдающиеся ученые, как профессор Б.Л. Железнов и другие, которые своим безупречным поведением, производительным трудом и личной персоной вызывают доверие к вузу и доказывают правильность выбранного в его стратегии направления.

На своих лекциях Борис Леонидович обращает внимание студентов на то, что юрист должен быть честным, компетентным. В связи с этим он приводит слова знаменитого профессора Казанского университета Н.П. Загоскина: «Наш юридический факультет готовит не казуистов, способных ловить рыбу в мутной воде российских законов, а людей, способных разумно и сознательно проводить в жизнь идею правды» [13].

О том, что профессор Железнов и его коллеги выпускают компетентных специалистов, юридическая общественность России в очередной раз убедилась на состоявшемся Международном форуме выпускников юрфака КФУ, в котором приняли участие более 1250 юристов. В том числе и представитель Верховного суда Республики Мордовия выступил с докладом: «Антикоррупционные стандарты поведения должностных лиц: организационные, правовые и нравственные аспекты», а также с темой историко-правовой — «Лев Толстой: «Я ведь сам был юристом». Обе статьи автора были опубликованы: о новеллах антикоррупционного законодательства — в федеральном журнале «Российское правосудие» (спецвыпуск к IX Всероссийскому съезду судей. Москва, 06.12.2016); материал о юристе-правозащитнике Л.Н. Толстом — в сборнике научных трудов конференции «Global science. Development and novelty» (Монако, 31.08.2016, LJOURNAL.RU).

На Международном форуме юристов в Казани, на котором ярко выступил Б.Л. Железнов, был рассмотрен актуальный вопрос — «Какое благо производит юрист?».

Талантливая ученица профессора Железнова — декан юридического факультета (причем первая женщина-декан в истории юрфака КФУ) Лилия Талгатовна Бакулина ответила на него емко: «Юрист — уникальная профессия. Мы работаем во всех сферах общественной жизни. И главное благо, которое производит юрист, — это Безопасность (личности, общества, государства). От профессиональных и личных качеств каждого из нас зависит престиж юридической профессии. Поэтому выпускники юрфака в профессиональном плане должны быть безупречными, чтобы люди доверяли

нашему рукопожатию, словно это юридически скрепленный договор» [14].

Присутствующие гости, в том числе и зарубежные, по достоинству оценили слова «патриарха» юридического факультета и любимца студенчества — академика Бориса Железнова: «Юридический факультет Казанского университета — это скорее фабрика блестящих юристов, которые повседневно вносят свой бесценный вклад в святое дело защиты прав человека, святое дело развития нашего общества и государства» [14].

После яркого выступления Бориса Леонидовича и его учеников на юридическом форуме сотрудники некоторых СМИ поинтересовались: «Насколько состоятельны юристы в России?». Они ознакомились с опубликованным в журнале «Forbes» № 55 за 2016 год списком «200 самых богатых людей России», начиная с фамилии под № 1 с активами — 14,4 млрд рублей и, заканчивая самым «бедным» в этом списке под № 200, с доходом 350 млн рублей в год. Журналисты убедились, что даже знаменитые юристы (академики), такие как Б.Л. Железнов, В.П. Малков, В.Н. Лихачев, В.В. Лазарев и другие в нем не значатся, они — бессребреники.

Говорят: все профессии от людей, а от Бога только три — учить, лечить, судить. И еще — нет величия там, где нет простоты, добра и правды. Борис Леонидович прост. Семя доброты в его учениках — ведь педагог не тот, кто учит, а у кого учатся. А он воспитатель, педагог, ученый от Бога. Молодежи есть с кого брать пример! Счастлив ли он? Сам Учитель считает, что ему выпало счастье постоянно жить и работать в стране вечной юности, имя которой — Казанский университет. Пролетают перемены и лекции, проходят годы и десятилетия, а вокруг него всегда отчаянно молодые лица, будто мгновения юности остановились именно здесь, в этой студенческой стране, название которой — Казанский университет.

Основоположники юридического образования в Казанском университете Г.И. Солнцев, Д.И. Мейер, Н.А. Кремлев, А.Г. Станиславский, А.А. Пионтковский, Г.Ф. Шершеневич, Н.П. Загоскин, П.Н. Галанза, видные университетские профессора А.Т. Бажанов, Д.И. Фельдман, Б.Л. Железнов, Б.С. Волков, В.П. Малков, Ф.Н. Фаткуллин, В.В. Петров, В.В. Лазарев, В.Н. Лихачев, А.К. Безина, Р.М. Валеев, И.А. Тарханов, Ю.С. Решетов, Ф.Р. Сундуков, Б.В. Сидоров, З.Ф. Сафин, Г.И. Курдюков, А.А. Рябов, М.В. Талан, Н.Г. Муратова, декан юрфака Я.С. Аврах (1965–1968), Л.Т. Бакулина (всех не перечислить) — совесть нашего Отечества.





И мы, выпускники юридического факультета Казанского университета, будем всегда помнить и почитать этих выдающихся правоведов-отечественников. Равно как и мудрое изречение русского романиста М.Н. Загоскина (1789–1852) из его сочинение «Юрий Милославский, или Русские в 1612 году», которое гласит: «Человек, который не любит свое Отечество, жалок, кто осмеливается поносить его, заслуживает общее презрение» [15].

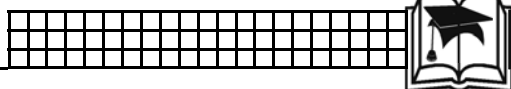
25 лет в новой России проходит Судебная реформа. Профессор Железнов и его коллеги работают над дальнейшим упрочением самостоятельности судебной власти, высокого статуса судейского корпуса для утверждения в народе уважения к Закону, без чего невоз-

можно общественное благосостояние, которое всегда должно оставаться руководителем всех и каждого, от высшего до низшего чина. Федор Михайлович Достоевский в связи с этим верно заметил: «Высшая и самая характерная черта нашего народа — это чувство справедливости и жажда ее».

Академик Железнов кропотливым трудом на протяжении всей многогранной жизни ученого-правоведа повседневно доказывает себе и воспитывает справедливое правовое чувство в своих учениках. Лирик по душевному складу, философ по натуре, патриот по убеждению и юрист-педагог по призванию. Это — наш Борис Леонидович Железнов!

Литература

1. Московский университет в воспоминаниях современников. М., 1986. С. 144.
2. Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Мое Отечество. 2000. № 1.
3. Сперанский М.М. О коренных законах государства. М., 2015. С. 166, 195.
4. Равиль Гайнутдин. Напутствие // Саквож. 2014. № 2. С. 32.
5. Молло М. Правила адвокатской профессии во Франции: пер. с франц. М., 1894. С. 19.
6. Аристотель. Политика // Сочинения в 4 т. Т. 4. М., 1984. С. 494.
7. Христианское учение о преступлении и наказании // под ред. А.А. Толкаченко, К.В. Харабет. М., 2009. С. 218–219.
8. Бажанов А.Т. Курс лекций для студентов юрфака КГУ им. Ульянова-Ленина. Казань, 1975.
9. Буркин А.И. Становление и развитие судебных органов в период Русского централизованного государства (IX–XVII вв.) // Судья. 2013. № 9. С. 59.
10. Известия Мордовии. 2016. 7 октября. № 112. С. 5.
11. Сафаров А.С. Закат казанского феномена. Казань, 2012. С. 415.
12. Я окупился в трепетный для сердца мир альма-матер... // Эрзянь Правда. 2016. 13 июля. № 27. С. 7.
13. Загоскин Н.П. Лекции по энциклопедии права, прочитанные в 1886/87 акад. году юристам первого курса. Литография. С. 2–3 // Очерк Д.И. Фельдмана и В.В. Лазарева из книги: Факультет, на котором учился Ленин. Изд. 2-е, доп. и перераб. Казань, 1990. С. 81–106.
14. В Казани состоялся 1 Международный форум выпускников юрфака // Известия Мордовии. 2016. 29 июля. № 82. С. 5.
15. Загоскин М.Н. Юрий Милославский, или Русские в 1612 году. Курск, 1957. С. 26.





Подготовка сотрудников органов внутренних дел к принятию оптимальных тактических решений в чрезвычайных обстоятельствах

Кириченко Ю.Н., Войнов П.Н., Ленева Ю.Б., Невмовенко А.А.*

Цель. Экстремальные ситуации требуют от сотрудников органов внутренних дел незамедлительного принятия правильного тактического решения. В статье предполагается выявить обстоятельства, способствующие правильной оценке ситуации сотрудниками полиции и принятию на этой основе оптимального тактического решения в чрезвычайных обстоятельствах. Необходимо сформулировать общие правила принятия оптимального тактического решения сотрудниками органов внутренних дел, которые будут способствовать успешному выполнению служебно-боевых задач в сложной оперативно-служебной обстановке.

Методология: общенаучные диалектические методы познания социально-правовых явлений и процессов, анализ и оценка, а также частнонаучные методы познания, логический, структурно-системный, сравнительно-правовой. **Выводы.** Корректировка суждений и эмоций, негативно влияющих на принятие тактических решений, может осуществляться путем их обсуждения с сотрудниками, участвующими в совместных тактических действиях по задержанию преступника. Положительный эффект такого обсуждения будет более высоким, если в нем участвует хотя бы один сотрудник, обладающий практическим опытом соответствующей деятельности. Осуществляя оценку ситуации, необходимо постоянно пересматривать имеющуюся информацию, так как могут появляться новые факты и обстоятельства. Причем это надо делать в максимально короткий временной промежуток, так как промедление может повлечь не только провал выполнения служебно-боевой задачи, но и гибель сотрудников органов внутренних дел. Составляя модель ситуации, необходимо придерживаться принципа «от общего к частному», то есть сначала оценить ситуацию в целом, а потом рассматривать ее по отдельным элементам. Для этого идентифицируется происходящее событие, определяются положительные и отрицательные характеристики тех или иных явлений и предметов с точки зрения их тактических свойств. Важным элементом оценки ситуации выступает характеристика степени опасности преступников, включающая их возможные действия, вооруженность, психологическое состояние и т.д. **Научная и практическая значимость.** Проведенное исследование дает углубленное и целостное представление об обстоятельствах, способствующих правильной оценке ситуации сотрудниками полиции и выбору оптимального тактического решения в чрезвычайных обстоятельствах. Выводы, содержащиеся в исследовании, могут быть востребованы сотрудниками органов внутренних дел при выполнении оперативно-служебных задач в чрезвычайных обстоятельствах, при разработке и проведении специальных мероприятий, а также в повседневной деятельности.

Ключевые слова: оценка ситуации, тактическое решение, служебно-боевые задачи, модель ситуации, экстремальные ситуации, моделирование ситуаций, субъективно-эмоциональные факторы.

Training of Internal Affairs Officer to Make Optimal Tactical Decisions in Emergencies

Kirichenko Yu.N., Voynov P.N., Leneva J.B., Nevmoenko A.A.**

Purpose. Extreme situations require from the employees of internal Affairs bodies immediately making the right tactical decisions. The article will examine the circumstances that contribute to the correct assessment of the situation by the police and acceptance on this basis, the optimal tactical decisions in emergency situations. It is necessary to formulate General rules for making optimal tactical decisions by employees of internal Affairs bodies, which will contribute to the successful implementation of service-combat tasks in a complex operational environment. **Methods:** General scientific methods of dialectical cognition of socio-legal phenomena and

* КИРИЧЕНКО ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА, преподаватель кафедры тактико-специальной подготовки Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, кандидат юридических наук, доцент, julija.kirichenko@rambler.ru

ВОЙНОВ ПАВЕЛ НИКОЛАЕВИЧ, заместитель начальника кафедры тактико-специальной подготовки Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, кандидат социологических наук, vojnvp283@gmail.com

ЛЕНЕВА ЮЛИЯ БОРИСОВНА, докторант Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат педагогических наук, lenevag@gmail.com

НЕВМОВЕНКО АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ, старший преподаватель кафедры тактико-специальной подготовки Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, nev31bel@mail.ru

** KIRICHENKO JULIA N., Lecturer of the Department of Tactical and Special Training of the Belgorod Law Institute of Ministry of the Internal of the Russian Federation named after I.D. Putilin, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, julija.kirichenko@rambler.ru

VOYNOV PAVEL N., Deputy Head of the Department of Tactical and Special Training of the Belgorod Law Institute of Ministry of the Internal of the Russian Federation named after I.D. Putilin, Candidate of Sociological Sciences, vojnvp283@gmail.com

LENEVA JULIA B., Doctoral Student of the Kikot Moscow University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Candidate of Pedagogical Sciences, lenevag@gmail.com

NEVMOVENKO ALEXANDR A., Senior Lecturer of the Department of Tactical and Special Training of the Belgorod Law Institute of Ministry of the Internal of the Russian Federation named after I.D. Putilin, nev31bel@mail.ru





processes, analysis and evaluation, and specific scientific methods of cognition, the logical, structural-systemic, comparative legal. **Results.** Adjustment of judgments and emotions that negatively affect the tactical decision-making, can be realized through their discussions with staff involved in the joint tactical operations on detention of the criminal. The positive effect of this discussion would be higher if it involved at least one staff member with practical experience of relevant activities. While evaluating the situation it is necessary constantly to revise the existing information as there may be new facts and circumstances. And this should be done in the shortest time period, because delay could result in not only failure to perform service-combat tasks, but also the death of employees of internal Affairs bodies. Making a model of the situation, it is necessary to adhere to the principle "from General to specific", that is, first to assess the situation as a whole and then to consider its separate elements. For this identificireba for an event to occur, determines the positive and negative characteristics of certain phenomena and objects from the point of view of their tactical properties. An important element in the assessment of the situation is characteristic of the degree of danger of the criminals, including their possible actions, weapons, psychological, etc. **Discussion.** The study gives an in-depth and holistic view of the circumstances that contribute to the correct assessment of the situation by the police and the choice of the optimal tactical decisions in emergency situations. The findings of the study can be claimed by employees of internal Affairs bodies when executing operational tasks in emergencies, in the development and implementation of special events and in everyday activities.

Key words: situation assessment, tactical solution service-combat tasks, a model of the situation, emergency situations, simulations, subjective emotional factors.

Выполнение сотрудниками полиции служебно-боевых задач зачастую связано с действиями в сложных, экстремальных ситуациях, требующих незамедлительного принятия правильного тактического решения. Важнейшим этапом принятия тактического решения выступает анализ собранной информации, другими словами — оценка ситуации.

В данной статье выявляются правила построения модели ситуации, что ведет к ее объективной оценке. Правильная оценка играет решающую роль в выборе оптимального тактического решения, а это, в свою очередь способствует успешному решению служебно-боевой задачи.

Ряд отечественных авторов в своих работах¹ косвенно затрагивают вопросы оценки обстановки в экстремальных ситуациях, но специальных исследований по данному направлению не проводилось.

Под оценкой ситуации понимается создание умозрительного заключения на основе систематизации и сравнения полученной информации. Для полноты сведений их можно условно распределить на группу информации о подготовке преступников и об условиях выполнения поставленной задачи. Сведения о преступниках, в свою очередь, характеризуют их техническую, тактическую, физическую и психологическую подготовленность, а имеющиеся сведения об условиях выполне-

ния задачи определяются факторами, косвенно влияющими на ее успешное выполнение (погодные условия, время суток, наличие оружия и специальных средств, присутствие посторонних людей, наличие естественных укрытий и т.д.).

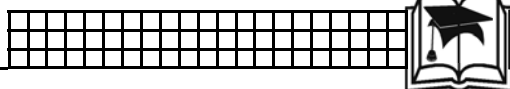
Полученные сведения составляют основу, определяющую модель ситуации, в которой будет необходимо выполнять оперативно-служебную задачу. Происходит оценка и классификация информации, определение ее важности и влияния на возможные тактические действия². Часто бывает так, что полное и всестороннее представление о ситуации не может возникнуть, в связи с недостатком отдельных сведений. В таком случае требуется проведение дополнительной разведки. Уточнение ситуации и детализацию тактики приходится проводить постоянно. Такие условия предполагают влияние на оценку не только фактов, полученных с помощью разведки, но и личных суждений³.

Во время оценки ситуации складывающаяся в сознании сотрудника полиции модель может несколько расходиться с действительностью. Реальность оценки зависит от фактов, получаемых извне, и подробности информации. Возможно «домысливание» модели на основании второстепенных деталей схожих ситуаций. В этих случаях начинает преобладать роль субъективно-эмоциональных факторов и оценок, создающих внутренний барьер, который мешает принять правильное решение. Наиболее часто субъективно-эмоциональные факторы оказывают отрицательное воздействие в экстремальной ситуации. Поэтому сотрудник полиции может выбрать тактику действий, руководствуясь субъективным, предвзятым представлением о сложившейся

¹ Кузнецов С.В., Пономарев Н.Л. Тактика действий сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в типовых ситуациях несения службы : учебно-практическое пособие / С.В. Кузнецов, Н.Л. Пономарев. Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2013. 96 с. ; Померанцев Ю.Л. Личная безопасность сотрудников ОВД: сущность проблемы и пути ее решения / Ю.Л. Померанцев // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 4. С. 131–133 ; Степанюк В.И. Аспекты личной безопасности сотрудников ОВД / В.И. Степанюк // Наука и практика. 2015. № 2 (63). С. 174–176 ; Требенюк А.А. Инновационные пути специальной боевой подготовки курсантов вузов МВД России / А.А. Требенюк // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 8. С. 37–42 ; Тарасов В.А., Тимошенко Л.И. О необходимости проведения совместных практических занятий по тактико-специальной, огневой и специальной физической подготовке / В.А. Тарасов, Л.И. Тимошенко // Сборник материалов VI межвузовской научно-практической конференции. Ставрополь, 2013. С. 238–240.

² Донской Д.Д., Дмитриев С.В. Психосемантические механизмы управления двигательными действиями человека / Д.Д. Донской, С.В. Дмитриев // Теория и практика физической культуры. 1999. Выпуск 9.

³ Золотенко В.А. Совершенствование профессионально-прикладной физической подготовки курсантов в образовательных учреждениях МВД России : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.08 / Василий Анатольевич Золотенко. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2011.





действительности. Соответственно, это может привести к негативным последствиям.

Анализ научной литературы говорит о систематизации некоторых субъективно-эмоциональных факторов, отрицательно сказывающихся на оценке ситуации и, соответственно, на принимаемом решении⁴. Среди таких факторов можно выделить следующие.

1. «Фактор предвзятости» наиболее часто возникает во время оценки возможностей преступников. Это проявляется в завышении или занижении своих возможностей или возможностей противника. Часто сотрудник полиции в большей степени опирается на те факты, которыми подтверждается его прежняя оценка, и не доверяет фактам, ей противоречащим.

2. «Фактор подмены действительного желаемым» проявляет свое действие в том случае, если поставленная цель противоречит возможностям сотрудника. Он не находит аргументов, составляющих основу необходимых тактических действий и поэтому в условиях дефицита времени предполагает, что выполнит поставленную задачу. В такой ситуации происходит возникновение неоправданного оптимизма и самообмана, в результате чего задуманная тактика будет нереальна.

3. «Фактор риска» предусматривает наличие обстоятельств, усиливающих возможность наступления негативных последствий. Если такая возможность будет учтена на достаточном уровне, то это будет способствовать правильному выбору тактических действий. Если наступление неблагоприятных последствий преувеличивается, то сотрудники мобилизуют силы и средства в большем объеме, чем это требуется.

4. «Фактор эгоцентризма» заключается в чрезмерно завышенной оценке своих способностей и возможностей. Стремление добиться выполнения поставленной задачи мобилизует все внутренние резервы и способы ее достижения, без учета множества объективных обстоятельств. Данный фактор также может проявиться в нарушении морально-этических норм поведения и даже в противоправных действиях со стороны сотрудника полиции.

Для выявления обстоятельств, способствующих правильной оценке ситуации и принятию оптимального тактического решения, было проведено исследование с участием сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых к проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации. Сотрудники были разделены на десять групп, каждая из которых состояла из трех человек. Каждой группе было предложено выполнить зада-

чу, связанную с задержанием условного преступника. Для этого преподавателями были смоделированы соответствующие условия и ситуации, имитирующие подобные обстоятельства. Моделируемые ситуации оперативно-служебной деятельности были максимально приближены к реальным. Они моделировались с использованием учебного оружия, искусственных и естественных препятствий, автомобильного, железнодорожного и воздушного транспорта. Следует отметить, что для получения максимально объективных результатов исследования в процессе выполнения тактических действий осуществлялось искусственное изменение обстановки, связанное с количеством преступников, их вооружением, владением навыками единоборств, наличием посторонних людей, естественных укрытий, путей отхода и т.д.

На первоначальном этапе старший каждой группы должен был устно охарактеризовать ситуацию в целом, оценить ее элементы и определить алгоритм тактических действий. После этого сформированные группы выполняли учебно-боевые задачи, целью которых являлось задержание или уничтожение преступника (преступников) с недопущением негативных последствий (ранение или гибель сотрудников и посторонних людей).

В процессе исследования были выявлены обстоятельства, представляющие определенный интерес в сфере тактики силовых действий. В частности, при характеристике сложившейся ситуации некоторыми сотрудниками были упущены ее важные элементы. Например, не всегда учитывались такие сведения как степень вооруженности преступника, количество боеприпасов, возможность присутствия сообщников, наличие навыков боевых действий. Это являлось основанием для неправильного предположения о характере и степени сопротивления, что в конечном итоге негативно влияло на выполнение поставленной служебно-боевой задачи. Выявилась закономерность: ошибки в оценке сведений о преступниках обратно пропорциональны успешному выполнению поставленной цели. Это означает, что чем больше неточностей в информации о противнике, тем меньше вероятность положительного результата действий сотрудников.

Наиболее правильно и объективно сотрудниками оценивались условия выполнения задачи. Тем не менее выяснилось, что оценка данных условий в меньшей степени влияет на правильность принятия тактического решения.

Также необходимо отметить такое важное условие достижения успеха как наличие времени. Проведенное исследование показало, что особо важную роль

⁴ Чумаков Е.М. Тактика борца-самбиста / Е.М. Чумаков. М. : Физкультура и спорт, 1976. 224 с.





оно играет при неожиданном изменении ситуации. Чем больше времени есть у сотрудников, тем более правильный рисунок тактических действий они выстраивают. Причем наличие дополнительных нескольких секунд может кардинально повлиять на правильность оценки ситуации и принятия решения.

Справедливо заметить, что на положительный результат в исследуемом направлении деятельности, безусловно, влияют такие характеристики сотрудников как стаж службы в органах внутренних дел, опыт боевых действий, индивидуальная тактическая и физическая подготовленность, возраст, образование и т.д.

Наиболее успешно оценка ситуации и принятие тактического решения осуществлялись в результате снижения роли субъективно-эмоциональных факторов. Это достигалось с помощью совместного обсуждения информации и вариантов ее восприятия. Также свою эффективность показал метод общей оценки ситуации с последующей детализацией ее элементов.

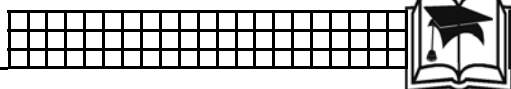
Опираясь на полученные данные, можно сформулировать определенные правила построения модели ситуации сотрудниками органов внутренних дел, кото-

рые будут способствовать выбору оптимального тактического решения в чрезвычайных обстоятельствах. Используя данные правила в экстремальной обстановке, следует помнить, что полное соответствие между умозрительной моделью и сложившейся ситуацией ведет к правильному выбору тактических действий. Несмотря на то, что приблизить правильность оценки ситуации к ста процентам очень сложно и проблематично, к этому результату, безусловно, необходимо стремиться.

Очевиден тот факт, что только теоретическое изучение сотрудниками органов внутренних дел основ оценки сложившейся ситуации с последующим принятием тактического решения не даст должного результата. Необходимо постоянное совершенствование умений и навыков на основе моделирования ситуаций оперативно-служебной деятельности в учебно-тренировочном процессе. Таким образом, особое значение в подготовке сотрудников полиции должен играть метод моделирования, позволяющий свести изучение сложного к простому, невидимого и неощутимого к видимому и осязательному, незнакомого к знакомому.

Литература

1. Баркалов С.Н., Герасимов И.В. Физическая подготовка курсантов образовательных организаций МВД России: состояние, проблемы и пути совершенствования / С.Н. Баркалов, И.В. Герасимов // Общество и право : научно-практический журнал. 2014. № 4 (50). С. 299–304.
2. Донской Д.Д., Дмитриев С.В. Психосемантические механизмы управления двигательными действиями человека / Д.Д. Донской, С.В. Дмитриев // Теория и практика физической культуры. 1999. Выпуск 9.
3. Золотенко В.А. Совершенствование профессионально-прикладной физической подготовки курсантов в образовательных учреждениях МВД России : дис. ... канд. пед. наук: 13.00.08 / Василий Анатольевич Золотенко. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2011.
4. Кряжев В.Д. Двигательные возможности человека: определение, основные понятия и проблемы измерений / В.Д. Кряжев // Вестник спортивной науки. 2003. № 1. С. 3–5.
5. Кузнецов С.В., Пономарев Н.Л. Тактика действий сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в типовых ситуациях несения службы : учебно-практическое пособие / С.В. Кузнецов, Н.Л. Пономарев. Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2013. 96 с.
6. Померанцев Ю.Л. Личная безопасность сотрудников ОВД: сущность проблемы и пути ее решения / Ю.Л. Померанцев // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 4. С. 131–133.
7. Степанюк В.И. Аспекты личной безопасности сотрудников ОВД / В.И. Степанюк // Наука и практика. 2015. № 2 (63). С. 174–176.
8. Требенюк А.А. Инновационные пути специальной боевой подготовки курсантов вузов МВД России / А.А. Требенюк // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 8. С. 37–42.
9. Тарасов В.А., Тимошенко Л.И. О необходимости проведения совместных практических занятий по тактико-специальной, огневой и специальной физической подготовке / В.А. Тарасов, Л.И. Тимошенко // Сборник материалов VI межвузовской научно-практической конференции. Ставрополь, 2013. С. 238–240.
10. Чумаков Е. М. Тактика борца-самбиста / Е.М. Чумаков. М. : Физкультура и спорт, 1976. 224 с.





Некоторые вопросы правового регулирования защиты окружающей среды при транспортировке нефти и газа в странах ЕС и США

Кутафин Д.О.*

Цель. В условиях политической и экономической нестабильности экологические вопросы, являющиеся составляющими элементами энергетической безопасности государства, диктуют необходимость дальнейшей научной проработки данных проблем. Достижение этой цели осуществляется посредством обработки большого фактического и статистического материала по данному вопросу, а также осмысления исторического опыта, имеющегося в этой области. **Методология.** В основе методологии лежит основной подход — сравнительно-правовой, что предполагает анализ различных источников, в том числе нормативно-правовой базы. **Выводы.** 1. Экологическая устойчивость является важнейшим элементом энергетической безопасности государства. Но специалистами на практике и в теории внимание уделялось прежде всего вопросам организации транспортировки энергоресурсов и ценообразованию, а экологические проблемы при осуществлении этого процесса были второстепенными. 2. Производство и транспортировка энергоресурсов представляет собой главную экологическую проблему энергетики, т.к. аварии при транспортировке нефти и газа случаются довольно часто и несут зачастую непоправимый ущерб окружающей среде и жизнедеятельности населения. 3. Каждое государство — член ЕС имеет программы по защите окружающей среды; существуют специальные органы, отвечающие за правовое регулирование эксплуатации трубопроводов, которые, как известно, являются наиболее эффективным и безопасным способом транспортировки нефти и газа. В Великобритании такие вопросы курирует Министерство энергетики и изменения климата; для решения такого рода проблем в США в 2006 г. был принят закон об инспекции, охране и безопасности трубопроводов; в Германии принят Федеральный закон по борьбе с токсичными выбросами. 4. Отрасли, использующие в производстве опасные вещества, должны руководствоваться в своей деятельности положениями Директивы ЕС по Севезо (Закон о предотвращении и контроле катастроф), которая является ключевым юридическим документом, содержащим меры по обеспечению промышленной безопасности и охраны трубопроводов. Большинство стран — членов ЕС создали свои системы мер по защите окружающей среды, руководствуясь директивой по Севезо. **Научная и практическая значимость.** Страны ЕС имеют развитое законодательство по проблемам энергетической безопасности, однако в условиях политической и экономической нестабильности достаточно сложно, а иногда невозможно прийти к единому мнению среди стран — членов ЕС. Создание Энергетического союза Европы нельзя назвать примером эффективного механизма решения данных проблем, поэтому существует необходимость в создании наднационального органа, который мог бы способствовать эффективной реализации программ в области энергетики, в том числе в сфере экологии.

Ключевые слова: энергетическая безопасность, экологическая безопасность, транзит энергоресурсов, трубопроводы, транспортировка нефти и газа, промышленная безопасность, защита окружающей среды в странах ЕС, принципы охраны окружающей среды в ЕС, экологическая устойчивость, энергоресурсы.

Several Issues of Legal Regulation of Environmental Protection when Transporting Oil and Gas in the EU and the USA

Kutafin D.O.**

Purpose. In the context of political and economic instability environmental issues, which are the component elements energy security, dictate the need for further scientific exploring of these problems. This aim is achieved by processing the large amount of factual and statistical data on the subject, as well as the understanding of the historical experience available in this sphere. **Methods.** The methodology — there is a basic approach: comparative law, which involves the analysis of a variety of sources, including the regulatory framework. **Results.** 1. Environmental sustainability is a key element of energy security, but experts in practice and in theory pay attention primarily on the aspects of organization and transportation of energy and of pricing of these aspects, and environmental problems in the implementation of this process have been minor. 2. The production and transportation of energy resources is a major environmental problem of energy, as accidents during transportation of oil and gas occur quite frequently and often occur irreparable damage to the environment. 3. Each EU member state has environmental programs; there are special bodies responsible for the legal regulation of pipelines, which are known to be the most effective and safest way to transport oil and gas. In the UK these issues under the Ministry of Energy and Climate Change; to solve this kind of problems in the US in 2006, a law was passed for the inspection, pipeline safety and security; in Germany exists the Federal Law on the Suppression of toxic emissions. 4. Industries, used in the production of hazardous substances, should be guided by the regulations of the EU Seveso Directive (Law on the prevention and control of disasters), which is the key legal document containing industrial safety measures and the protection of pipelines. Most EU member

* КУТАФИН ДМИТРИЙ ОЛЕГОВИЧ, проректор, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, kutafin@msal.ru

** KUTAFIN DMITRY O., Vice-Rector of the Moscow State Law University, Candidate of Legal Sciences, kutafin@msal.ru





states have set up their systems for environmental protection, guided by the Seveso Directive. **Discussion.** The EU countries have developed legislation on the issues of energy security, however, in terms of political and economic instability it is difficult and sometimes impossible to reach a consensus among EU member states. Creation of European Union Energy cannot be called an example of an effective mechanism of solving these issues, there is a need in the creation of a supranational body, which could contribute to the effective implementation of energy programs, including the sphere of ecology.

Key words: energy security, environmental security, energy transit, pipelines, transportation of oil and gas, industrial safety, environmental protection in the EU, the principles of environmental protection in the EU, environmental sustainability, energy.

В условиях политической нестабильности вопросы энергетической безопасности занимают важное место в исследовании проблем, связанных с надежностью поставок энергоресурсов. В то же время проблемы, связанные с мероприятиями по защите окружающей среды, являются составляющим элементом в программе энергетической безопасности Европы. Не случайно Комиссией ЕС разработан регламент о надежности поставок газа, вступивший в силу в 2004 г.¹

Для надежности поставок энергоресурсов необходима развитая инфраструктура. Трубопроводы являются неотъемлемой, а также наиболее безопасной частью транспортировки любых энергоносителей, поэтому проблемы, связанные с отсутствием их модернизации, особенно на участках в странах бывшего Советского Союза, являются одними из важнейших, стоящих перед энергетическими компаниями Европы.

На практике и в теории специалистами ЕС внимание уделялось прежде всего вопросам организации транспортировки энергоресурсов и ценообразованию, а экологические проблемы при осуществлении этого процесса были второстепенны. Вместе с тем необходимо заметить, что экологическая устойчивость является важнейшим элементом энергетической безопасности.

Снижение объема кислорода и увеличение объема углекислого газа в атмосфере влияет на изменение климата на Земле, а ограничение глобального потепления представляет собой центральную проблему мировой экологической политики².

Выбросы заводов, шельфовое бурение и транспортировка через океан приводят к выбросам в океан от 2 до 10 млн тонн нефти ежегодно³. Разливы нефти

при авариях вызывают эрозию почвы, при этом причиненный местности ущерб является необратимым. Небрежное обращение с нефтью может не только навредить экосистемам, но также приведет к неэффективности производства, что в перспективе означает быстрое истощение нефтяных запасов.

Производство и транспортировка нефти представляет собой главную экологическую проблему энергетики, поскольку аварии при транспортировке нефти случаются достаточно часто⁴.

В Европе вопросы строительства и эксплуатации трубопроводов и других, связанных с ними инфраструктур, таких как нефте- и газохранилища, регулируются различными правовыми режимами, находятся в компетенции государств.

Например, в Великобритании Министерство энергетики и изменения климата⁵ отвечает за правовое регулирование эксплуатации трубопроводов. В соответствии с Законом о нефти⁶ выдается разрешение на производство работ по прокладке трубопровода⁷, которое необходимо для строительства. Значительное место в разрешении занимают положения, связанные с охраной окружающей среды, проводится оценка объекта с экологической точки зрения.

Министерство энергетики и изменения климата курирует вопросы безопасности трубопроводов. В соответствии с постановлением о добыче нефти в прибрежной зоне и постановлением об эксплуатации трубопроводов (оценке экологических последствий)⁸ необходимо иметь достаточную оценку экологической обстановки до выдачи разрешения на прокладку

¹ После газового конфликта между Россией и Украиной в 2009 г. Комиссия ЕС представила новый Регламент по обеспечению надежности поставок природного газа (этот Регламент заменил Директиву 2004 г.).

² К примеру, в Европе средняя электростанция, работающая на мазуте, ежедневно выбрасывает в атмосферу около 500 тонн серы в форме двуокиси серы, которая, соединяясь с водой, становится одним из компонентов серной кислоты, выпадающей в форме кислотных дождей.

³ Около 30% поверхности мира покрыто тонким слоем нефти, почти что пленкой, которая охватывает значительную часть планеты. Одна тонна нефти загрязняет 12 квадратных миль поверхности океана. Один литр нефти уничтожит кислород, содержащийся в 40 000 литрах морской воды. Любая нефтяная пленка, распространившаяся на квадратную милю, может уничтожить 100 миллионов мальков рыбы. King, RF. Natural Gas and the Environment. Сборник статей: Natural Gas 1998: Issues and Trends, Energy Information Administration (Office of Oil and Gas US Department of Energy Energy Information Administration): с. 2–4.

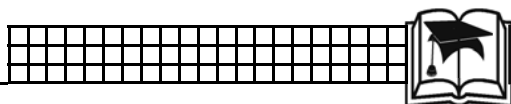
⁴ Современные технологические достижения в строительстве трубопроводов сделали их более экономичными и безопасными. Трубы должны быть надежными, чтобы их можно было использовать в течение всего жизненного цикла скважины, который может достигать до 50 лет. Существует несколько факторов, которые необходимо учитывать при проектировании и строительстве трубопроводов. К таким факторам относятся: объем газа/нефти, которую требуется транспортировать, глубина скважины, геологические условия, расположение скважины (на шельфе или на суше). Трубы должны быть покрыты специальным составом, устойчивым к коррозии. В тех случаях, когда отсутствует качественное проектирование, сборка и обслуживание трубопроводов, они могут являться причиной разрушения окружающей среды.

⁵ Department of Energy and Climate Change. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-energy-climate-change>

⁶ Petroleum Act 1998. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/17>

⁷ Pipelines Work Authorisation, PWA.

⁸ The Offshore Petroleum Production and Pipe-lines (Assessment of Environmental Effects) (Amendment) Regulations 2007. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/933/contents/made>





ку трубопровода. Существуют и иные документы, которыми регулируется деятельность Министерства по вопросам энергетики и изменения климата в целях обеспечения защиты окружающей среды, такие, как Правила безопасности трубопроводов⁹; Правила по обеспечению газовой безопасности¹⁰; Правила техники безопасности систем, работающих под давлением¹¹; Постановление об установках в прибрежной зоне (требования к технике безопасности)¹²; Правила по предотвращению крупных аварий, вызванных опасными веществами¹³.

В соответствии с Законом о планировании 2008 г.¹⁴, газопроводы и нефтепроводы, проложенные по суше, длина которых превышает десять миль, являются важными национальными инфраструктурными проектами. Таким образом, для прокладки береговых трубопроводов, длина которых превышает 10 миль, требуется разрешение на строительство трубопроводов, выданное членом кабинета министров. Это соответствует требованиям, содержащимся в Законе о трубопроводах¹⁵. В соответствии с указанным законом заявка на строительство берегового трубопровода, длина которого превышает 10 миль, должна быть подана в Национальное управление инфраструктуры. Трубопроводы, длина которых составляет менее 10 миль, считаются трубопроводами местного значения, а разрешение на строительство выдается местными органами власти.

Великобритания стремится к развитию и укрупнению своей инфраструктуры с целью увеличения эксплуатации своих газовых и нефтяных ресурсов. Свод правил по обеспечению доступа к магистральной нефтегазовой инфраструктуре на континентальном шельфе Великобритании¹⁶ регулирует правоотношения для владельцев нефтяных и газовых инфраструктур и содержит положения, регулирующие изыскательскую деятельность, процесс ведения переговоров, получение доступа к инфраструктурам нефти и газа на континентальном шельфе Великобритании.

⁹ The Pipelines Safety Regulations 1996. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1996/825/contents/made>

¹⁰ Gas Safety (Management) Regulations 1996. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1996/551/contents/made>

¹¹ The Pressure Systems Safety Regulations 2000. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2000/128/regulation/9/made>

¹² The Offshore Installations (Safety Case) Regulations 2005. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/3117/contents/made>

¹³ The Control of Major Accident Hazards Regulations 1999. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1999/743/made>

¹⁴ Planning Act 2008. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/contents>

¹⁵ Pipe-Lines Act 1962. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/10-11/58/contents>

¹⁶ Infrastructure Code of Practice, принят в 2004 г., последние изменения внесены в 2012 г. URL: <http://oilandgasuk.co.uk/wp-content/uploads/2015/05/ICoP-revised-2013.pdf>

Данный свод правил призван оптимизировать, упорядочить, разъяснить ситуацию, а также содействовать своевременному рассмотрению заявок на прокладку трубопроводов на основе ведения переговоров, исключающих оказание давления на какую-либо из сторон. Однако свод правил не является юридически обязывающим документом. Использование содержащихся в нем положений является добровольным. Тем не менее Министерство энергетики и изменения климата призывает всех заинтересованных лиц придерживаться процедур, содержащихся в указанном своде правил. Если у сторон возникают разногласия по поводу участия в проекте третьей стороны, то Министерство энергетики и изменения климата принимает участие в рассмотрении данной ситуации, руководствуясь положениями свода правил.

Как уже было отмечено выше, трубопроводы являются наиболее безопасным и эффективным способом транспортировки нефти и газа, однако и здесь существует множество вопросов, требующих рассмотрения. За огромными по протяженности и часто незащищенными трубопроводами отсутствует эффективный контроль. Например, в России среднее расстояние транспортировки нефти составляет около тысячи километров, а изоляционное покрытие трубопроводов и коррозия металла являются серьезной проблемой¹⁷.

Для решения такого рода проблем в США в 2006 г. был принят Закон об инспекции, охране и безопасности трубопроводов¹⁸, который направлен на совершенствование безопасности использования трубопроводного транспорта, защиту окружающей среды и повышение надежности транспортировки энергоресурсов с использованием трубопровода. ЕС и США располагают необходимыми рынками капитала для создания конкурентных структур и, как следствие, они производят высокотехнологичные трубопроводы для передачи газа и нефти.

Условия, при которых осуществляется транспортировка, распределение и хранение нефти, отличаются нефтяной сектор от других секторов энергетики. Это отличие объясняется тем, что транспортировать нефть и нефтепродукты легче и дешевле, чем транспортировать электричество и газ. На внутреннем рынке ЕС сырую и переработанную нефть, а также нефтепродукты можно транспортировать и распределять через различные инфраструктуры. Для их транспортировки можно использовать автомобильный транс-

¹⁷ Grigoryev Y. The Russian Gas Industry, Its Legal Structure and its Influence on World Markets. *Energy Law Journal* 28.225 (2004) 136.

¹⁸ Pipeline Safety and Reliability Improvement Act of 2006. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/109/hr5782/text>





порт, железнодорожный транспорт, каботажное судоходство, внутренние водные пути и трубопроводы.

Из-за того, что в нефтяном секторе существует большой выбор различных видов транспортировки по сравнению с газовой отраслью, Евросоюз не предусматривает каких-то особых регулятивных мер в отношении нефтяного сектора. Применяются лишь общие правила ЕС, касающиеся регулирования проблем, возникающих в данной отрасли. Еще одним аспектом регулирования деятельности трубопроводов является обеспечение условий, исключающих возможность причинения ущерба окружающей среде и жизни людей.

Также нужно отметить, что в связи с большими объемами продуктов, транспортировка которых осуществляется по трубопроводам на постоянной основе, существует возможность нанесения ущерба окружающей среде в связи с утечками. В зависимости от конструкции трубопровода, размещения, погодных условий, доступности и эксплуатации, при возникновении разрыва или течи в трубопроводе может произойти выброс значительного объема продукта¹⁹.

В США на протяжении периода в 20 лет было потеряно около 1,5 миллионов баррелей сырой нефти²⁰. С учетом того, что в США перерабатывается 7 миллионов баррелей нефти в день, этот объем нельзя считать значительным. В США функционирует около 175 тысяч миль нефтепроводов и 2 миллиона миль газопроводов, при этом число аварий, сравнимых по размеру с общим размером сети, чрезвычайно низко.

Принято считать, что разливы нефти причиняют значительно больше вреда, чем утечки газа. Утечки газа проще локализовать, основная проблема — опасность взрыва, что происходит достаточно редко. Разливы нефти уничтожают целые экосистемы, поэтому здесь системы страхования и регулирования значительно более жесткие, чем в сфере транспортировки газа.

Однако при добыче и переработке природного газа рабочие подвергаются воздействию сероводорода, газа с высокой токсичностью, который часто вдыхается в незначительных количествах рабочими

газовой промышленности. При бурении газа высвобождаются встречающиеся в природе радиоактивные вещества, что делает необходимым использование защитного оборудования; рабочие подвергаются воздействию тяжелых металлов, при этом органические растворители и антикоррозийные вещества вызывают различные расстройства здоровья у населения, проживающего вблизи газовых устройств и оборудования.

С учетом приведенной выше информации было бы ошибочно считать транспортировку газа абсолютно безопасной. Для того чтобы помешать распространению микроорганизмов по трубопроводу, используются химические вещества. В этом смысле состояние газопроводов вызывает такие же негативные последствия, как и утечка газа.

Для предотвращения коррозии газовые трубы покрываются специальным веществом, трубы заземляются, чтобы «труба действовала как катод и не ржавела»²¹. Они соединяются с металлическими анодами, производящими поляризованный ток. Проверка трубопроводов в США и ЕС является регулярным и постоянным процессом, так как протечки можно увидеть физически, для трубопроводов большой длины используется авиация²².

При разработке нефтяных и газовых месторождений самое активное воздействие на окружающую среду осуществляется в границах самой территории разработки. Уничтожение растительности, эрозия почв и постепенное разрушение экосистем — лишь малая часть негативного воздействия на окружающую среду. Транспортировка газа осуществляется более простым путем, однако несущественно отличается с точки зрения безопасности от нефти в плане добычи. Результатом слишком интенсивного бурения являются оползни, наводнения и землетрясения. Добыча и переработка газа загрязняет атмосферу углеводородами, главным образом на этапе изыскательских работ, когда производится бурение.

Отдельные месторождения природного газа могут содержать исключительно токсичные вещества, что необходимо соответствующим образом учитывать при изыскательских работах.

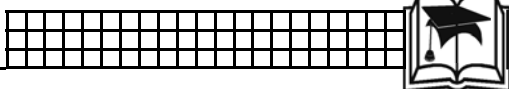
Загрязнение атмосферы может происходить в результате аварий с газом, хотя нефть в этом отношении остается значительно более разрушительной. Во время утечки газа происходит выброс аммиака, ацетона, этилена и прочих химических веществ.

¹⁹ Kraus, RS. Storage and Transportation of Crude Oil, Natural Gases, Liquid Petroleum Products and Other Chemicals. In: Byrd, LaMont, Editor, Encyclopedia of Occupational Health and Safety, Jeanne Mager Stellman, Editor-in-Chief. International Labor Organization, Geneva, 2011.

²⁰ Как правило, разлив или утечка не рассматривается как экологическая «опасность», если объем не превышает 50 баррелей любой жидкости. В период с 1992 по 2011 г. только в США произошло 383 происшествия. Всего в США в период с 2002 по 2011 г. имели место 644 случая разливов. Furchtgott-Roth, D. Pipelines Are Safest For Transportation of Oil and Gas. Issue Brief No. 23. The Manhattan Institute, June 2013.

²¹ Kraus, RS. Storage and Transportation of Crude Oil, Natural Gases, Liquid Petroleum Products and Other Chemicals. In: Byrd, LaMont, Editor, Encyclopedia of Occupational Health and Safety, Jeanne Mager Stellman, Editor-in-Chief. International Labor Organization, Geneva, 2011.

²² Там же.





Меры промышленной безопасности и меры по предотвращению аварий на производстве устанавливаются прежде всего с целью предотвращения несчастных случаев на тех производствах, где используются опасные вещества и для сведения к минимуму разрушений в случае аварии. Каждое государство — член ЕС имеет несколько программ по защите окружающей среды. В Германии принят Федеральный закон по борьбе с токсичными выбросами²³, который содержит перечень требований, регулирующих вопросы строительства, качества и работу промышленных установок, эксплуатация которых может при ненадлежащем использовании причинить вред окружающей среде, жизни и объектам недвижимого имущества. При этом закон требует соответствия современным стандартам производства и применения новейших технологий.

Отрасли, использующие в своих производствах опасные вещества, должны руководствоваться в своей деятельности положениями Директивы ЕС по Севезо (Закон о предотвращении и контроле катастроф). Первая Директива по Севезо была принята в 1982 г. (SEVESO 82/501/ЕЕС) после крупных аварий, которые произошли в Европе в 1970-х годах. Наиболее крупной на тот момент была авария, которая произошла в 1976 г. в Севезо в Италии. Авария привела к выбросу диоксинов. Около 2000 человек должны были пройти курс лечения вследствие отравления диоксином, более 600 человек были эвакуированы из своих домов. Другие аварии имели место в 1984 г. и 1986 г. В 1984 г. произошла утечка метилизоцианата в Юнион Карбиде, в результате чего погибло 2500 человек. В 1986 г. в результате использования жидкости для тушения пожаров, которая была загрязнена фосфорорганическими пестицидами, ртутью и другими вредными химическими веществами, произошло масштабное загрязнение Рейна.

Первая Директива по Севезо был заменена в 1996 г. второй Директивой по Севезо, где были внесены изменения и расширена сфера ее применения. Новая директива включала новое требование, согласно которому государства-члены брали на себя обязательства о том, что их компании будут проводить политику по предотвращению несчастных случаев. Вторая Директива по Севезо была пересмотрена в 2003 г. вследствие происшедших аварий. Например, в 2000 г. сточные воды, поступающие из шахт, загрязнили воды Дуная и Сомеша в Ауоле, Бая-Маре. Другой несчастный случай в 2000 году произошел вследствие взрыва петард для фейерверка в «SE Fireworks», в Энсхеде

(Нидерланды). В 2001 г. взрыв удобрения нитрата аммония повлек за собой гибель 31 человека, и 2442 человек были ранены в Тулузе. Директива по Севезо, таким образом, пересмотренная в 2003 г., охватывает все случаи, связанные с использованием опасных веществ, которые могут возникнуть на объектах их хранения, и те, которые могут произойти в таких отраслях, как химическая промышленность.

Директива по Севезо, которая была опубликована в 2012 г., ввела несколько дополнительных требований. Она требует внесения постоянных технических обновлений в классификации химических веществ, используемых в странах ЕС.

В соответствии с положениями данной директивы, безопасность может быть обеспечена при использовании для проверок более строгих стандартов. Таким образом, Директива по Севезо является ключевым юридическим документом, содержащим меры по обеспечению промышленной безопасности и охраны трубопроводов.

В Европейском сообществе существует ряд международных органов, которые занимаются вопросами промышленной безопасности. Эти органы или агентства занимаются проблемами оптимизации технических норм и принципов. Европейская экономическая комиссия ООН курирует вопросы оптимизации и реализации конвенций по вопросам последствий аварий на производстве. Как уже упоминалось, директива по Севезо является ключевым нормативным документом. Постоянный комитет, состоящий из представителей государств-членов, в настоящее время следит за реализацией данной Директивы.

В рамках деятельности Федерального Министерства Германии по охране окружающей среды создана специальная консультативная комиссия, занимающаяся вопросами промышленной безопасности²⁴. Эта комиссия была создана в целях решения задач, содержащихся в статье 15 Федерального Закона о контроле за вредными выбросами. Деятельность данной комиссии востребована для оказания помощи компаниям, находящимся на территории Германии.

В Великобритании существует Закон об охране труда и безопасности на рабочем месте²⁵. В соответствии с данным актом работодатели обязаны обеспечивать условия, гарантирующие безопасность и отсутствие вреда для здоровья при выполнении производственной деятельности.

Радикальные изменения в режиме регулирования безопасности произошли после катастрофы на

²³ Federal Immission Control Act. URL: <https://www.elaw.org/system/files/de.air.noise.act.eng.pdf>

²⁴ Commission on Process Safety. URL: <http://www.kas-bmu.de/>

²⁵ Health and Safety at Work Act 2015. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2015/0070/latest/DLM5976660.html>





нефтяной платформе Piper Alpha в Северном море в 1988 г. После катастрофы, которая привела к смерти 167 нефтяников, на компании была возложена обязанность разработать планы по технике безопасности, которые продемонстрировали бы их способность эффективно контролировать ситуацию в случае возникновения серьезных аварий. Кроме того, они должны были разработать план действий при возникновении аварийных ситуаций, а также поддерживать надежность трубопроводов и скважин на всем протяжении их эксплуатационного цикла.

Трубопроводный транспорт является, по всей видимости, одним из лучших способов транспортировки энергоносителей. Тем не менее строительство и эксплуатация трубопроводов может привести к нежелательным социальным и экологическим последствиям. Предотвращение аварий, связанных с эксплуатацией трубопроводов, может быть достаточно эффективным, если уже на этапе проектирования для этого будут предприняты соответствующие меры. Документ «Оценка воздействия на окружающую среду» является одним из самых важных инструментов при строительстве безопасного трубопровода²⁶. Данный документ предусматривает процедуру, включающую четыре этапа. На первом этапе должен осуществляться выбор независимых экспертов, в то время как на втором этапе осуществляется скрининг проекта. Третий этап предусматривает выбор подрядчика, который в целом отвечает установленным требованиям. Четвертый этап предполагает определение объема работ по реализации данного проекта.

В Соединенном Королевстве оценка воздействия на окружающую среду реализуется в рамках двух нормативных документов. Этими документами являются Постановление о добыче нефти в прибрежной зоне и об эксплуатации трубопроводов (оценка экологических последствий)²⁷. В соответствии с данными постановлениями, каждый оператор, который намерен осуществлять любую деятельность, связанную с увеличением транспортировки энергоносителей, должен оценить последствия ее воздействия на окружающую среду. Правила регулируют вопросы выдачи и продления разрешения на бурение скважин на участке месторождения, на сборку и строительство трубопроводов, а также других производственных объектов.

13 декабря 2011 г. Европейский парламент принял Директиву 2011/92/ЕС²⁸. Директива требует проведения тщательной оценки состояния окружающей среды экспертами, прежде чем определенные проекты будут реализованы. Экологическая оценка необходима, если существует вероятность того, что в результате реализации данного проекта может быть нанесен вред окружающей среде. Оценка должна гарантировать, что факторы, которые вызывают отрицательное воздействие на человека, почву, воды, состояние флоры и фауны, ландшафта, климата, воздуха и на другие жизненно важные составляющие, должны быть четко определены.

Директива требует, чтобы разработчик предоставил определенную информацию тому административному органу, который отвечает за утверждение проекта. Если государство — член ЕС не выполнило обязательства, то в отношении него может быть подан иск в Суд ЕС.

Некоторые из подобных примеров — это судебные дела «Комиссия против Ирландии» и «Комиссия против Франции». Европейский Суд работает совместно с другими судами в каждом государстве — члене ЕС. Таким образом, в основном при возникновении подобных ситуаций используется суд для того, чтобы обеспечить единообразие в применении законодательства ЕС²⁹.

Директива по Севезо также используется для защиты окружающей среды. Как упоминалось ранее, директива требует принятия мер безопасности и необходимости информирования людей о рисках, связанных с определенными инфраструктурами. Директива также предполагает проведение постоянного мониторинга отрасли и ее важнейших составляющих, таких как трубопроводы, чтобы проверить наличие связанных с ними рисков.

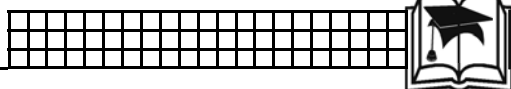
Директива по Севезо является ключевым инструментом в вопросе защиты окружающей среды в Европе. Таким образом, большинство членов создали свои системы мер по защите окружающей среды, руководствуясь данным документом. Например, в Германии положения Директивы по Севезо II были реализованы главным образом посредством принятия Положения о мерах в случае возникновения жизненно опасных ситуаций (the Hazardous Incident Regulation). Согласно данному регулятивному документу, операторы должны были соблюдать строгие меры безопасности. Эти меры должны были соответствовать инженерной практике по

²⁶ В 1991 г. страны — члены ЕС приняли международную Конвенцию «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», Россия подписала Конвенцию 06.07.1991, но не ратифицировала. Тем не менее Россия руководствуется положениями Конвенции.

²⁷ The Offshore Petroleum Production and Pipe-lines (Assessment of Environmental Effects) (Amendment) Regulations 2007. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/933/contents/made>

²⁸ URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0092>

²⁹ European Union. Environmental Impact Assessment of Projects: Rulings of the Court of Justice (2013). URL: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_case_law.pdf





учету мер безопасности. Они также предусматривали разработку и применение стратегической программы по предотвращению несчастных случаев. В отношении крупных компаний применяются более строгие требования к безопасности, такие как представление отчетов по безопасности, современные средства оповещения в случае возникновения опасности и стратегические программы по предотвращению опасности.

ЕС имеет пять ключевых принципов охраны окружающей среды. Эти принципы содержатся в Директивах по Севезо. Первый принцип — это принцип профилактики. Согласно этому принципу в первую очередь должны быть предприняты меры с целью предотвращения загрязнения, а не меры по устранению его последствий. Второй принцип состоит в безотлагательном рассмотрении всех возможных воздействий на окружающую среду. Этот принцип согласуется с первым. Согласно этому принципу меры по охране окружающей среды должны быть приняты во внимание на возможно более ранней стадии. Окружающая среда должна рассматриваться не в качестве некоего внешнего фактора, а в качестве важного фактора развития человека. Третий принцип состоит в том, чтобы тот, кто загрязняет окружающую среду, платил за причиненный ущерб. Этот принцип призван выступать в качестве сдерживающего фактора для тех операторов, которые неохотно следуют правилам охраны окружающей среды. В соответствии с данным принципом те, кто загрязняет окружающую среду, обязаны платить за причиненный вред. Четвертый принцип — это принцип subsidiarity. Согласно этому принципу необходимо установить уровень действий, которые необходимо применить в отношении каждого вида загрязнения.

Согласно данной классификации загрязнение может быть определено как местное, региональное, общинное, национальное или международное. Пятый и последний — это принцип subsidiarity и пропорциональности. Этот принцип требует, чтобы решения принимались с учетом интересов людей, находящихся в непосредственной близости от объекта. Более того, необходимо проводить постоянные проверки, чтобы гарантировать, что действия, предпринимаемые на уровне местного сообщества, были приемлемы на местном, региональном или национальном уровне.

Составной частью энергетической политики кроме безопасности поставок, приемлемых цен, является экологическая устойчивость, которой, как было сказано выше, уделялось недостаточное внимание.

Страны ЕС имеют развитое законодательство по проблемам энергетической безопасности, однако в условиях политической и экономической напряженности достаточно сложно, а иногда невозможно прийти к единому мнению среди стран — членов ЕС.

Поэтому необходимо создать такую наднациональную организацию, которая смогла бы содействовать своими продуманными правовыми актами решению проблем эффективности в реализации проектов в области энергетической политики, в том числе в сфере экологии.

Создание Энергетического союза Европы нельзя назвать примером нового эффективного механизма разрешения данных проблем, так как основные задачи, которые ставит перед собой эта организация, во многом повторяют те наработки, которые уже используются в странах — членах ЕС по вопросам энергетической политики.

Литература

1. King, RF. Natural Gas and the Environment. Сборник статей: Natural Gas 1998: Issues and Trends, Energy Information Administration (Office of Oil and Gas US Department of Energy Information Administration). С. 2–4.
2. Grigoryev Y. The Russian Gas Industry, Its Legal Structure and its Influence on World Markets. Energy Law Journal 28.225 (2004) 136.
3. Kraus, RS. Storage and Transportation of Crude Oil, Natural Gases, Liquid Petroleum Products and Other Chemicals. In: Byrd, LaMont, Editor, Encyclopedia of Occupational Health and Safety, Jeanne Mager Stellman, Editor-in-Chief. International Labor Organization, Geneva, 2011.
4. Furchtgott-Roth, D. Pipelines Are Safest For Transportation of Oil and Gas. Issue Brief No. 23. The Manhattan Institute, June 2013.
5. Pipeline Safety and Reliability Improvement Act of 2006. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/109/hr5782/text>
6. Federal Immission Control Act. URL: <https://www.elaw.org/system/files/de.air.noise.act.eng.pdf>
7. Health and Safety at Work Act 2015. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2015/0070/latest/DLM5976660.html>
8. The Offshore Petroleum Production and Pipe-lines (Assessment of Environmental Effects) (Amendment) Regulations 2007. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/933/contents/made>
9. European Union. Environmental Impact Assessment of Projects: Rulings of the Court of Justice (2013). URL: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_case_law.pdf
10. Petroleum Act 1998. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/17>
11. The Offshore Petroleum Production and Pipe-lines (Assessment of Environmental Effects) (Amendment) Regulations 2007. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/933/contents/made>
12. The Pipelines Safety Regulations 1996. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1996/825/contents/made>
13. Gas Safety (Management) Regulations 1996. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1996/551/contents/made>
14. The Pressure Systems Safety Regulations 2000. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2000/128/regulation/9/made>
15. The Offshore Installations (Safety Case) Regulations 2005. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/3117/contents/made>
16. The Control of Major Accident Hazards Regulations 1999. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1999/743/made>
17. Planning Act 2008. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/contents>
18. Pipe-Lines Act 1962. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/10-11/58/contents>
19. Infrastructure Code of Practice, принят в 2004 г., последние изменения внесены в 2012 г. URL: <http://oilandgasuk.co.uk/wp-content/uploads/2015/05/ICoP-revised-2013.pdf>





Правовые аспекты охраны психического здоровья в Российской Федерации

Пазына Е.О., Пазына М.А.*

В данной статье анализируются организационные, финансовые и правовые инструменты охраны психического здоровья в Российской Федерации. Подчеркивается социальная значимость указанной проблематики. Рассматриваются объемы финансового обеспечения данной сферы, а также показатели койко-мест, количество соответствующих пациентов и динамика уровня заболеваемости психическими расстройствами. Исследуется порядок разграничения полномочий РФ, ее субъектов и органов местного самоуправления по обеспечению охраны психического здоровья. Изучаются особенности внедрения системы финансирования указанной сферы за счет средств обязательного медицинского страхования. Рассматриваются основные источники правового регулирования охраны психического здоровья в РФ, в том числе регламентирующие порядок принудительного лечения лиц, страдающих психическими расстройствами. Анализируются основные тенденции реформирования сферы охраны психического здоровья в России. Автор предлагает ряд рекомендаций по совершенствованию некоторых ее финансовых, правовых и организационных аспектов.

Ключевые слова: охрана психического здоровья, психические заболевания, больничные койко-места, финансирование здравоохранения, Министерство здравоохранения РФ, Европейская декларация по охране психического здоровья, Закон РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», обязательное медицинское страхование, деинституционализация, полипрофессиональный подход, общинный уход.

Legal Aspects of Mental Health Care in the Russian Federation

Pazyina E.O., Pazyina M.A.**

In this article organizational, financial and legal instruments for mental health in the Russian Federation are analyzed. The social significance of the mentioned issues is highlighted. The volume of financial support of this sphere, as well as indicators of hospital beds, the number of patients and the dynamics in mental disorders level are mentioned. The order of the division of powers of the Russian Federation, its regional and local governments to ensure mental health are studied. The features of the mentioned sphere financing through compulsory medical insurance implementation are investigated. The main sources of legal regulation of mental health in the Russian Federation, including those governing the procedure for compulsory treatment of persons suffering from mental disorders are considered. The main trends in the reform of mental health care in Russia are analyzed. The author proposes a number of recommendations on improving of its financial, legal and organizational aspects.

Key words: mental health, mental illness, hospital beds, healthcare financing, Ministry of Health, RF Law «On psychiatric care and guarantees of citizens' rights in its provision», compulsory health insurance, deinstitutionalisation, poly professional approach, community care.

Сохранение здоровья граждан, в том числе психического, является одной из приоритетных задач нашей страны. Как было отмечено директором Санкт-Петербургского научно-исследовательского пси-

хоневрологического института им. В.М. Бехтерева Николаем Незнановым на состоявшихся 16 июля 2015 г. слушаниях в Общественной палате РФ, посвященных состоянию психического здоровья граж-

* **ПАЗЫНА ЕВГЕНИЙ ОЛЕГОВИЧ**, доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук, epazyina5@yandex.ru

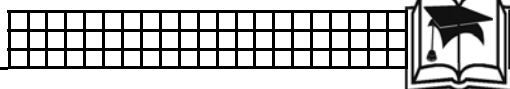
ПАЗЫНА МАРИЯ АЛЕКСЕЕВНА, доцент кафедры гражданского и международного частного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук, maffa21@yandex.ru

Статья выполнена при поддержке Союза «Союз специалистов в сфере охраны психического здоровья» в рамках научного исследования «Правовое регулирование охраны психического здоровья в государствах Европейского Союза (на примере ФРГ и Великобритании) и Российской Федерации: организационные и финансовые аспекты».

** **PAZYINA EVGENIY O.**, Assistant Professor of the Department of European Law and Comparative Law of the Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences, epazyina5@yandex.ru

PAZYINA MARIA A., Assistant Professor of the Department of Civil and Private International Law of the Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences, maffa21@yandex.ru

The article has been supported by the specialists of the Union of Mental Health within the scientific research "Legal Regulation of Mental Health in the European Union (by the example of the Federal Republic of Germany and the UK) and the Russian Federation: Organizational and Financial Aspects".





дан, «алкоголизм, наркомания, депрессия, суицид, психосоматические расстройства являются отражением социально-экономического состояния общества. Депрессия стала тихой эпидемией, поражающей все социальные слои общества»¹. Обращает на себя внимание и тот факт, что 90% самоубийств вызваны именно психическими расстройствами, а также отсутствием эффективных лекарств в сфере психиатрии². Участниками XVI Съезда психиатров России, прошедшего в сентябре 2015 года, было констатировано, что «показатели психического здоровья населения России в течение последнего десятилетия (2005–2014 гг.), имея некоторую тенденцию к улучшению, в целом остаются неблагоприятными. При этом процесс реформирования системы психиатрической помощи идет недостаточными темпами»³. Озабоченность представителей профессионального сообщества и гражданского общества состоянием сферы охраны психического здоровья нашей страны свидетельствует об актуальности данной проблемы и необходимости скорейшего поиска путей ее решения.

По данным Федеральной службы государственной статистики (далее — Росстат), общие расходы бюджетной системы на здравоохранение в 2014 году составили 2532,7 млрд руб. (в 2013 году — 2318 млрд руб.) и велись за счет следующих средств: 535,5 млрд руб. — из федерального бюджета; 1268 млрд руб. — из государственных внебюджетных фондов; 1316,2 млрд руб. — из консолидированных бюджетов субъектов РФ; 1393,2 млрд руб. — из территориальных государственных внебюджетных фондов. Государственные расходы на здравоохранение в 2014 году в процентном соотношении к ВВП составили 3,5%⁴.

Как было отмечено на XVI Съезде психиатров России, реальные ориентировочные расходы на оказание психиатрической помощи в стране в 2014 году составили около 46,6 млрд рублей, что соответствует примерно 1,84% от общих бюджетных расходов на здравоохранение. Средняя стоимость лечения 1 больного в психиатрическом стационаре — примерно 48,972 тыс. руб.⁵

По данным, приведенным в Атласе Всемирной организации здравоохранения (далее — ВОЗ) по

психическому здоровью 2014 года, расходы на охрану психического здоровья в РФ в пересчете на душу населения составили 10,23 долларов США⁶ (в Великобритании — 277,7 долларов США⁷). Подсчет аналогичных показателей в ФРГ на основании информации ВОЗ дает значение примерно 550,66 долларов США [5]⁸.

Показатель койко-мест в 2014 году на 1000 населения составил 8,66 (1266,8 тыс. койко-мест), в том числе для психически больных — 0,98 (142,9 тыс. койко-мест)⁹.

Количество больных, состоящих под наблюдением с диагнозом «психические расстройства и расстройства поведения», установленным впервые в жизни, в 2014 году снизилось по сравнению с предыдущими годами и составило 64,4 тыс. человек (2012 год — 68,2 тыс. человек; 2013 год — 65,1 тыс. человек¹⁰). При этом численность пациентов, состоящих на учете в лечебно-профилактических организациях, в 2014 году по сравнению с 2013 годом незначительно увеличилась — до 1565,9 тыс. чел. (в 2013 году — 1558,3 тыс. чел)¹¹.

В Государственном докладе о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья за 2014 год отмечается, что уровень заболеваемости населения психическими расстройствами и расстройствами поведения по сравнению с 2008 годом сократился на 11,1%¹².

По данным Федеральной службы государственной статистики, среди причин временной нетрудоспособности в 2014 году доля психических расстройств составляет около 0,7% (143,423 тыс. случаев), что ниже, чем в предыдущие годы (в 2012 году — 169,41 тыс. случаев; в 2013 году — 151,954 тыс. случаев)¹³. Указанные цифры значительно отличаются в меньшую сторону от соответствующих показателей в ФРГ и Великобритании.

⁶ См.: Mental health Atlas country profile 2014: Russian Federation // URL: http://www.who.int/mental_health/evidence/atlas/profiles-2014/rus.pdf?ua=1

⁷ См.: Mental health Atlas country profile 2014: United Kingdom // URL: http://www.who.int/mental_health/evidence/atlas/profiles-2014/gbr.pdf?ua=1

⁸ См.: Mental health Atlas country profile 2014: Germany // URL: http://www.who.int/mental_health/evidence/atlas/profiles-2014/deu.pdf?ua=1

⁹ См.: Число больничных коек по специализации // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/zdrav/zdr1-2.xls

¹⁰ См.: Заболеваемость населения социально-значимыми болезнями // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/zdrav/zdr2-2.xls

¹¹ См.: Контингенты пациентов с психическими расстройствами и расстройствами поведения // URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_34/lssWWW.exe/Stg/02-15.doc

¹² См.: Государственный доклад о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья за 2014 год // URL: <http://www.rosminzdrav.ru/ministry/programms/gosudarstvennyy-doklad-o-realizatsii-gosudarstvennoy-politiki-v-sfere-ohrany-zdorovya-za-2014-god>

¹³ См.: Причины временной нетрудоспособности в 2012–2014 гг. // URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_34/lssWWW.exe/Stg/02-02.doc

¹ Сохранение психического здоровья граждан должно стать приоритетной задачей для России // URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2015/newsitem/30135>

² См.: там же.

³ Резолюция XVI Съезда психиатров России // URL: <http://psychiatr.ru/news/475>

⁴ См.: Расходы бюджетной системы Российской Федерации на здравоохранение // URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_34/lssWWW.exe/Stg/07-04.doc

⁵ См.: Резолюция XVI Съезда психиатров России.





В соответствии со ст. 72 Конституции РФ здравоохранение является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов¹⁴.

Полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья закреплены в главе 3 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Закон об основах охраны здоровья граждан)¹⁵. В случаях, предусмотренных Законом, федеральные органы могут делегировать свои полномочия в сфере охраны здоровья органам субъектов РФ, которые в свою очередь имеют право передавать свои полномочия органам местного самоуправления¹⁶.

В соответствии со ст. 16 Закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (далее — Закон о психиатрической помощи) на общегосударственном уровне гарантируется: оказание психиатрической помощи, проведение медицинских экспертиз, социально-бытовая помощь и содействие в трудоустройстве лиц, страдающих психическими расстройствами, получение образования инвалидами и несовершеннолетними, страдающими психическими расстройствами, и т.д.¹⁷

Решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания лиц, страдающих психическими расстройствами, осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹⁸.

Российская Федерация финансирует психиатрическую помощь, оказываемую населению в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, а субъекты РФ — оказание населению психиатрической помощи (за исключением той, что относится к ведению Российской Федерации), а также социальную поддержку и социальное обслуживание лиц, страдающих психическими расстройствами¹⁹.

Система финансирования здравоохранения в РФ включает в себя два источника: государствен-

ный и частный. Основу государственного источника составляют средства государственного бюджета и обязательного медицинского страхования (далее — ОМС); основу частного — средства добровольного медицинского страхования (далее — ДМС), участниками которого являются граждане и работодатели, и платные медицинские услуги (средства, поступающие в качестве оплаты медицинских услуг в момент их предоставления)²⁰.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года²¹ стала отправной точкой поэтапного перехода на одноканальную модель финансирования медицинской помощи в рамках системы ОМС. Правовой основой последнего стал Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»²². Данная модель предусматривает финансирование лечебно-профилактических учреждений (далее — ЛПУ) из средств ОМС и нацелена на улучшение эффективности их деятельности и, как следствие, повышение качества и доступности медицинской помощи населению.

В 2015–2018 годах, по общему правилу, тариф страхового взноса работодателей (на ОМС для работающих лиц) в Федеральный фонд ОМС составляет 5,1%²³. Медицинское страхование неработающего населения покрывается за счет средств регионов, при нехватке — из Федерального финансового фонда [2]. Тариф страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения составляет 18,8646 тыс. рублей²⁴.

Следует отметить, что в условиях сложной экономической ситуации переход на одноканальное финансирование через систему ОМС должен сопровождаться полным соблюдением норм постановления Правительства РФ от 04.10.2010 № 782 «О Програм-

¹⁴ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹⁵ См.: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Российская газета. 2011. 23 ноября. № 263.

¹⁶ См.: там же, п. 13 ст. 15, п. 2 ст. 1.

¹⁷ См.: Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 23.05.2016) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1913.

¹⁸ См.: там же.

¹⁹ См.: там же, ст. 17.

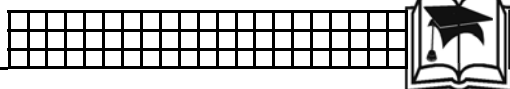
²⁰ См.: Концепция развития здравоохранения до 2020 года (первая версия) / Комиссия Министерства здравоохранения и социального развития РФ по разработке Концепции развития здравоохранения до 2020 года, июнь 2008. С. 33, 36, 40 // URL: <http://www.medprivat.ru/conception.pdf>

²¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

²² См.: Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Российская газета. 2010. 3 декабря. № 274.

²³ См.: подпункт 3 п. 1.1 ст. 58.2 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2009. 28 июля. № 137.

²⁴ См.: ст. 1 Федерального закона от 30.11.2011 № 354-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения» // Российская газета. 2011. 7 декабря. № 275.





ме государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи на 2011 г.», в частности, с учетом установленных подушевых нормативов финансирования [1].

Правовое регулирование охраны психического здоровья в РФ осуществляется международными договорами, федеральными законами, законами субъектов РФ, а также нормативными правовыми актами Правительства РФ и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Одним из важнейших международных документов в сфере охраны психического здоровья является Европейская декларация по охране психического здоровья 2005 года²⁵, которая обозначила следующие приоритетные аспекты охраны психического здоровья: укрепление психического благополучия; борьба со стигматизацией, дискриминацией и социальной изоляцией; профилактика проблем психического здоровья; оказание помощи людям с проблемами психического здоровья, с использованием для этой цели эффективных услуг и вмешательств комплексного характера, обеспечением для потребителей услуг и лиц, осуществляющих за ними уход, возможности для индивидуального выбора и участия в процессе оказания помощи; восстановление здоровья и интеграция в общество лиц, переживших серьезные психические проблемы.

В мае 2013 года был принят Комплексный план действий ВОЗ в области психического здоровья на 2013–2020 годы, который будет определять направления развития деятельности психиатрических служб во всех странах мира в ближайшие годы²⁶. На основе Комплексного плана ВОЗ на 2013–2020 годы и Европейской декларации по охране психического здоровья 2005 года был принят Европейский план действий по охране психического здоровья 2013 года²⁷.

В Российской Федерации отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан, регулируются Законом об основах охраны здоровья граждан. Основопологающим актом в сфере охраны психического здоровья граждан является Закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказа-

нии», который закрепляет основания и порядок оказания психиатрической помощи в РФ.

Правовое регулирование сферы охраны психического здоровья представлено также рядом приказов Министерства здравоохранения РФ (с 2004 по 2012 гг. — Министерство здравоохранения и социального развития России)²⁸.

Ряд нормативных актов регулирует вопросы принудительного лечения лиц, страдающих психическими расстройствами, в нашей стране. Общие положения, регулирующие согласие гражданина и его законных представителей на медицинское вмешательство, отказ от него, а также случаи медицинского вмешательства без согласия, закреплены в статье 20 Закона об охране здоровья граждан. Норма п. 9 ст. 20 предусматривает возможность принудительного медицинского вмешательства в отношении лиц, страдающих тяжелыми психическими расстройствами, решение о котором принимается в судебном порядке.

Дальнейшая регламентация случаев и порядка медицинского вмешательства без согласия гражданина и его законных представителей осуществляется Законом о психиатрической помощи в РФ и главой 15 Уголовного кодекса РФ²⁹.

Практика применения судами принудительных мер медицинского характера описана в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 № 6³⁰.

Особое место в профилактике, лечении и реабилитации психических расстройств и расстройств по-

²⁵ См.: Европейская декларация по охране психического здоровья (Хельсинки, Финляндия, 12–15 января 2005 г.) // URL: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0011/88598/E85445R.pdf

²⁶ См.: Комплексный план действий ВОЗ в области психического здоровья на 2013–2020 годы / Шестидесят шестая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения (WHA66.8), пункт 13.3 повестки дня, 27 мая 2013 г. // URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/151502/1/A66_R8-ru.pdf

²⁷ См.: Европейский план действий по охране психического здоровья / Европейский региональный комитет, Шестидесят третья сессия, Чешме, Измир, Турция, 16–19 сентября 2013 г. // URL: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/195187/63wd11r_MentalHealth-3.pdf

²⁸ См., например: Приказ Минздравсоцразвития России от 17.05.2012 № 566н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи при психических расстройствах и расстройствах поведения»: зарегистрировано в Минюсте России 12.07.2012 № 24895 // Российская газета. 2012. 25 июля. № 168; Приказ Минздрава РФ от 16 сентября 2003 г. № 438 «О психотерапевтической помощи» (вместе с «Положением об организации деятельности врача-психотерапевта», «Положением об организации деятельности медицинского психолога, участвующего в оказании психотерапевтической помощи», «Положением об организации деятельности социального работника, участвующего в оказании психотерапевтической помощи», «Положением об организации деятельности психотерапевтического кабинета», «Положением об организации деятельности психотерапевтического отделения», «Положением об организации деятельности психотерапевтического центра») // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Минздрава РФ от 25 ноября 2003 г. № 567 «О совершенствовании медико-социальной и психологической реабилитации детей-инвалидов и инвалидов с детства» // Главврач. 2004. № 2; Приказ Минздрава РФ от 6 мая 1998 г. № 148 «О специализированной помощи лицам с кризисными состояниями и суицидальным поведением» (вместе с «Положением об отделении «Телефон доверия», «Положением об отделении социально-психологической помощи», «Положением об отделении кризисных состояний», «Методическими рекомендациями по организации региональной суицидологической службы») // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

³⁰ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 № 6 (ред. от 03.03.2015) «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» // Российская газета. 2011. 20 апреля. № 84.





ведения занимают государственные программы. Следует отметить, что за последние годы не было принято ни одной специализированной государственной программы в сфере охраны психического здоровья. Последней из них стала программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007–2011 годы)», в рамках которой была утверждена подпрограмма «Психические расстройства».

В то же время вопросы охраны психического здоровья затрагиваются в ряде государственных программ: «Развитие здравоохранения»³¹; «Доступная среда» на 2011–2020 годы³²; Стратегия развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года³³; план мероприятий на 2015–2017 годы по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы³⁴; Концепция информационной безопасности детей³⁵.

Анализ действующих госпрограмм в России в сфере здравоохранения на предмет охраны психического здоровья позволяет выделить их основные тенденции в рассматриваемой сфере:

— оптимизация деятельности учреждений и совершенствование деятельности врачей в сфере психиатрии;

— бригадный подход в оказании психиатрической помощи и создание многофункциональных центров для профилактики и лечения больных;

— повышенное внимание к здоровью детей и инвалидов.

Система охраны психического здоровья населения нашей страны находится в процессе реформирования. Одной из тенденций, свойственных здравоохранению, в том числе и сфере психиатрии, является деинституционализация. Ее суть заключается в сокращении койко-мест в больницах, а также развитии широкой сети внебольничной помощи. В по-

следние десятилетия отмечалось преимущественно поступательное снижение койко-мест в больницах (в 2000 году — 1671,6 тыс. койко-мест; в 2014 году — 1266,8 тыс. койко-мест). Данный процесс подвергся критике со стороны отдельных представителей сферы здравоохранения. Например, Гузель Улумбекова, доктор медицинских наук, председатель правления Ассоциации медицинских обществ по качеству, отмечает, что «прежде чем сокращать общий коечный фонд, необходимо обеспечить первичное звено врачами, а пациентов — бесплатными лекарствами» [4].

В настоящее время, как отмечает министр здравоохранения В.И. Скворцова, вопрос о сокращении или расширении коечного фонда в том или ином лечебно-профилактическом учреждении должен решаться индивидуально. Кроме того, анализируя ситуацию в здравоохранении, министр приходит к выводу, что дальнейшее сокращение коечных мест является нецелесообразным и необходимо развивать коечную сеть, уделяя большее внимание паллиативным и реабилитационным койкам [3].

По данным Государственного доклада о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья за 2014 год, осуществляемые в регионах 2014 году мероприятия по реорганизации сети медицинских организаций привели к сокращению их численности. Так, после реорганизации в 2014 году в России функционировало 226 психиатрических и психоневрологических больниц, что составляет 6,5% от общего числа больничных организаций. Количество психоневрологических диспансеров составляет 96 шт. (13% от общего количества диспансеров). При этом, как отмечено в указанном докладе, в 90% регионов имеется дефицит врачей по специальности «психиатрия»³⁶.

Еще одной тенденцией в сфере охраны здоровья является ориентация на полипрофессиональный подход (или «бригадный подход»), заключающийся во взаимодействии ряда специалистов при лечении больных, в том числе страдающих психическими расстройствами. К оказанию психиатрической и психотерапевтической помощи должны привлекаться психиатры, психологи, психотерапевты, медицинские психологи, специалисты по социальной работе и социальные работники. При бригадной форме работы специалисты рассматривают клинико-терапевтические явления под разным углом зрения, с позиции своих специальностей, взаимно дополняя друг друга. Полипрофессиональный подход позволяет до-

³¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 17, ст. 2057.

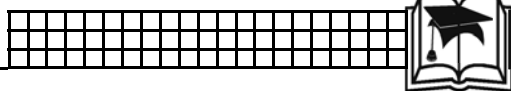
³² См.: Постановление Правительства РФ от 01.12.2015 № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 49, ст. 6987.

³³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2580-р «Об утверждении Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 2, ст. 111.

³⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 05.02.2015 № 167-р «Об утверждении плана мероприятий на 2015–2017 годы по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 7, ст. 1067.

³⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2015 № 2471-р «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 49, ст. 7055.

³⁶ См.: Государственный доклад о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья за 2014 год.





биться большего успеха в возвращении больного в общество. Это достигается посредством составления конкретного для каждого больного индивидуального плана лечения, включающего весь необходимый комплекс медико-, психолого- и социально-реабилитационных мероприятий (индивидуальная, семейная, групповая психотерапия, социотерапия, терапия средой и др.)³⁷.

Сравнительный анализ приоритетных направлений в сфере охраны психического здоровья, выделяемых Европейским Союзом и Российской Федерацией, позволяет сделать вывод о схожих проблемах, актуальных для них.

Проведенный анализ организационно-правовых и финансово-правовых аспектов охраны психического здоровья в Российской Федерации позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, уровень финансирования, выделяемого на охрану психического здоровья в Российской Федерации, как в относительных показателях (процентная доля от ВВП и удельный вес в структуре общих расходов на здравоохранение), так и в абсолютных величинах существенно ниже, чем в ведущих государствах Европейского Союза (ФРГ и Великобритании). Недостаток финансовых средств может стать причиной ухудшения качества охраны психического здоровья в нашей стране, что в свою очередь может привести к увеличению числа заболеваний и значительному экономическому ущербу.

Во-вторых, с учетом перехода на систему одноканального финансирования системы здравоохранения применительно к охране психического здоровья представляется целесообразным учесть ряд моментов: важность сохранения государственного бюджетного финансирования стратегических компонентов данной системы, в том числе проведение соответствующих научных исследований, подготовка специалистов под государственным контролем, развитие ведомственных лечебных учреждений (военных, относящихся к уголовно-исполнительной системе и т.д.); придание гибкости системе оценки стоимости соответствующих медицинских услуг, поощряющей внедрение инновационных методик и инструментов, а также нового дорогостоящего оборудования; осуществление го-

сударственного контроля и мониторинга качества предоставляемых услуг и надлежащей работы страховых компаний (примером последнего является работа Комиссии по качеству ухода в Великобритании).

В-третьих, в настоящее время в России отсутствует специализированная государственная программа в сфере охраны психического здоровья населения. В то же время представляется целесообразным наличие государственного правового инструмента, закрепляющего основы комплексного подхода к профилактике, лечению и реабилитации психических расстройств и расстройств поведения.

В-четвертых, видится необходимым обеспечить комплексный межведомственный подход к охране психического здоровья населения, основанный на взаимодействии различных органов власти, в частности, Министерства здравоохранения и Министерства труда и социального развития РФ, к ведению которого отнесены психоневрологические интернаты. Особенно важным подобное сотрудничество становится в вопросах реабилитации, трудоустройства, общественной реинтеграции и адаптации лиц, страдающих психическими расстройствами. Это обуславливает целесообразность выделения для этих целей определенного количества сотрудников службы занятости и социальных работников, прошедших специальную подготовку и обучение в сфере охраны психического здоровья под патронатом Министерства здравоохранения РФ (по примеру Великобритании и ее Национальной службы здравоохранения).

В-пятых, представляется целесообразным усиление государственно-частного партнерства в сфере охраны психического здоровья, понимание государством некоммерческих организаций как важнейших участников системы охраны психического здоровья, их поддержка. Участие некоммерческих организаций в разработке и реализации государственных программ, совершенствовании законодательства, а также обсуждения проблем в сфере психиатрии позволит государству получить более детальное представление о состоянии охраны психического здоровья в России и потребностях населения для достижения положительных результатов в борьбе за его здоровье.

В-шестых, целесообразным представляется развитие интернет-порталов, консолидирующих информацию в сфере охраны психического здоровья, включая данные о субъектах, оказывающих со-

³⁷ См.: Николаев В.М., Сгибов В.Н. Взаимодействие специалистов полипрофессиональной бригады в комплексном лечении пограничных психических расстройств. Пенза, 2005 // URL: https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fnarod.ru%2Fpoliprof_brigada.doc&name=poliprof_brigada.doc&lang=ru&c=56ea683d6816





ответствующую помощь в нашей стране, с оценкой качества их деятельности и оказанием консультационной поддержки населения в режиме онлайн. Они будут способствовать повышению уровня осведомленности наших граждан в соответствующей сфере, а также помогут органам государственной власти и заинтересованным юридическим лицам более эффективно осуществлять ее координацию.

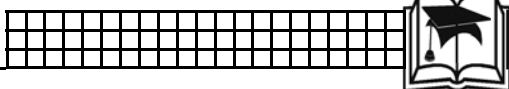
В-седьмых, происходящие в России процессы деинституционализации обуславливают необходимость соразмерного развития системы общинного ухода в области психического здоровья. При наличии ряда неоспоримых преимуществ ухода от традиционного лечения в рамках стационаров следует учитывать, что аналогичные процессы в ФРГ

и Великобритании на определенном этапе привели к недостаточному уровню охвата населения системой общинного ухода и длительному ожиданию получения необходимой помощи. При этом данные проблемы в указанных странах Европы так и не преодолены в полной мере до сих пор.

В-восьмых, очевидна целесообразность дальнейшего совершенствования полипрофессиональной модели оказания психиатрической помощи, т.е. привлечение психотерапевтов, медицинских психологов, специалистов по социальной работе, социальных работников и других работников; а также активного внедрения и применения инновационных и нестандартных методов в профилактике, лечении и реабилитации лиц, страдающих психическими расстройствами.

Литература

1. Дуганов М.Д., Шабунова А.А., Калашников К.Н. Одноканальное финансирование здравоохранения: сущность, проблемы, перспективы // *Здравоохранение*. 2011. № 7. С. 32–40.
2. Комагорова М. Одноканальная, страховая: что будет с медициной в 2015 году? // URL: <https://www.miloserdie.ru/article/odnokanalnaya-strahovaya-chto-budet-s-medicinoj-v-2015-godu/>
3. Скворцова В.И. Дальнейшее сокращение коечного фонда нецелесообразно // URL: <http://www.rosminzdrav.ru/news/2013/09/26/1433-dalneyshee-sokraschenie-koechnogo-fonda-netselesoobrazno>
4. Улумбекова Г.Э. Оптимизация коечного фонда. Мой ответ Высшей школе экономики // URL: <http://www.medvestnik.ru/content/Optimizaciya-koechnogo-fonda-Moi-otvet-Vysshei-shkole-ekonomiki.html>
5. Coldefy M. (Irdes) The Evolution of Psychiatric Care Systems in Germany, England, France and Italy: Similarities and Differences // *Health Economics (Questions d'économie de la santé)* № 180, 2012/10. URL: <http://www.irdes.fr/EspaceAnglais/Publications/IrdesPublications/QES180.pdf>





Реализация федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ на региональном уровне: теория и практика

Антимонов М.Ю., Головина А.А.*

В статье рассматривается проведение муниципальной реформы на региональном уровне — на примере Тамбовской области. Изучена последовательность правовых механизмов претворения в реальность федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ. Представлены аспекты по созданию единой администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, путем передачи полномочий от администрации поселения администрации муниципального района. Определены изменения, которые произошли в распределении полномочий между органами местного самоуправления. Проведен анализ проблем, с которыми сталкиваются муниципалитеты в ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Ключевые слова: глава муниципального образования, единая администрация муниципального района, местное самоуправление, представительный орган, публичные слушания, Тамбовская область.

Implementation of the Federal Laws No. 136-FZ and No. 8-FZ at the Regional Level: Theory and Practice

Antimonov M. Yu., Golovina A. A.**

In article carrying out municipal reform at the regional level — on the example of the Tambov region is considered. The sequence of legal mechanisms of realization in reality of federal laws No. 136-FZ and No. 8 Federal Law is studied. Aspects on creation of uniform administration of the municipal district and settlement which is the administrative center of the municipal district by delegation of power from administration of the settlement of administration of the municipal district are presented. Changes which happened in distribution of powers between local government bodies are defined. The analysis of problems which municipalities face during implementation of the Federal law of October 6, 2003 No. 131-FZ "About the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" is carried out.

Key words: head of the municipality, uniform administration of the municipal district, local self-government, representative body, public hearings, Tambov region.

Местное самоуправление — это первый уровень власти, тот уровень, который ближе и теснее всего соприкасается с людьми, по деятельности которого судят о работе власти в целом. Институт местного самоуправления является тем рычагом, который обеспечивает выполнение любой стратегии федеральной и региональной власти, доводя ее до людей.

Именно представители муниципальной власти способны предложить эффективные меры и решения, которые органично дополняют, проводят в жизнь

стратегию развития, разработанную на федеральном и региональном уровнях. Муниципальные руководители, знающие особенности и проблемы территории и населяющих ее людей, способны предложить наиболее эффективную тактику реализации стратегий развития национальных проектов. Органы местного самоуправления могут обеспечить для руководителей государства непрерывную и достоверную обратную связь о выполнении важнейших национальных задач на местах. Поэтому очень важно опреде-

* **АНТИМОНОВ МИХАИЛ ЮРЬЕВИЧ**, доцент кафедры государственного и муниципального управления Тамбовского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат исторических наук, доцент, wolf-25@yandex.ru

ГОЛОВИНА АНЖЕЛИКА АНДРЕЕВНА, заместитель директора Тамбовского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат психологических наук, доцент, anzhgovolina@yandex.ru

** **ANTIMONOV MIKHAIL YU.**, Assistant Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Tambov branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor, wolf-25@yandex.ru

GOLOVINA ANZHELIKA A., Deputy Director of the Tambov Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Candidate of Psychological Sciences, Assistant Professor, anzhgovolina@yandex.ru





лить принципы формирования органов местного самоуправления.

Так, во исполнение пункта а) части 15, пункта б) части 16 и пункта а) части 17 Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающего, что порядок формирования представительных органов устанавливается законом субъекта, принят Закон Тамбовской области от 12.11.2014 № 463-З «О порядке формирования органов местного самоуправления в Тамбовской области». Тамбовским филиалом РАНХиГС было подготовлено и направлено в адрес администрации Тамбовской области политико-правовое экспертное заключение на проект данного закона.

Согласно установленным федеральным законодателем требованиям, на территории субъекта Федерации возможна реализация одной или нескольких основных моделей системы организации местного самоуправления:

модель I — глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию (в этом случае председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава);

модель II — глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности его председателя (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса);

модель III — глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса)¹.

Законом области № 463-З «О порядке формирования органов местного самоуправления в Тамбовской области» предусмотрено установление единого порядка формирования представительных органов муниципальных районов, а также порядка избрания глав муниципальных образований.

¹ Мониторинг реализации Федерального закона № 136-ФЗ на территории Российской Федерации (по результатам опроса руководителей муниципальных образований и обзора принятых законов субъектов Российской Федерации) // Социологическая лаборатория АСДГ. Аналитическая записка. С. 3.

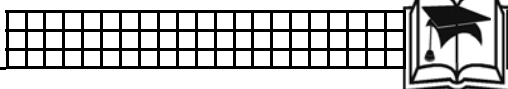
Представительные органы муниципальных районов формируются из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. При этом от каждого поселения, входящего в муниципальный район, представительным органом поселения из своего состава в представительный орган муниципального района избирается один депутат независимо от численности населения поселения.

В случае если число поселений, входящих в состав муниципального района, не превышает семи, то от каждого поселения, входящего в указанный муниципальный район, представительным органом поселения из своего состава в представительный орган муниципального района избираются два депутата независимо от численности населения поселения.

Законом области «О порядке формирования органов местного самоуправления в Тамбовской области» также установлено было, что главы муниципальных районов, городских округов, городских поселений Тамбовской области избираются представительными органами соответствующих муниципальных образований из своего состава. Главы сельских поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, избираются представительными органами указанных поселений из своего состава. Главы сельских поселений, выше не указанных, избираются в порядке, установленном уставами соответствующих сельских поселений.

Следующим этапом в развитии законодательства о местном самоуправлении стало принятие 3 февраля 2015 года Федерального закона № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Как реакция на изменения в федеральном законодательстве в областном центре 3 июня 2015 г. прошли публичные слушания, на которых единогласно поддержали изменения в полномочиях городского главы. В соответствии с новой схемой глава города возглавляет не представительный орган — Тамбовскую городскую Думу, как ранее, а исполнительный орган — администрацию города Тамбова и выбирается депутатами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

Участники публичных слушаний в Тамбове единогласно поддержали поправки (об изменении статуса городского главы), которые планировалось внести в





Устав города. Публичные слушания стали очередным этапом по переходу к новой системе. Оценку проекту решения дали эксперты, которые подчеркнули, что он разработан с целью приведения Устава города в соответствие с вышестоящим законодательством и не противоречит действующим законам. В ходе обсуждения проекта решения было предложено предусмотреть в нем меры для того, чтобы к человеку, претендующему на пост главы города, предъявлялись серьезные требования, в том числе к опыту управленческой деятельности. Также было высказано мнение, чтобы в состав конкурсной комиссии наравне с депутатами Тамбовской городской Думы вошли представители областной администрации, которые как специалисты смогут объективно оценить компетентность конкурсантов². Как итог были внесены соответствующие изменения в устав города Тамбова.

Законом Тамбовской области от 1 апреля 2015 года № 519-З были внесены изменения в закон № 463-З «О порядке формирования органов местного самоуправления в Тамбовской области», по которому главы муниципальных районов, городских округов Тамбовской области избираются представительными органами соответствующих муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

На основании закона Тамбовской области от 9 марта 2016 года № 646-З главы поселений Тамбовской области избираются на муниципальных выборах или представительными органами соответствующих муниципальных образований из своего состава

В настоящее время 16 глав местных администраций выбраны представительным органом на основе конкурса, 12 глав — назначены по контракту и 2 избраны на муниципальных выборах.

В 3 муниципальных образованиях Тамбовской области местная администрация не формируется: в 2 городских и 1 сельском поселении полномочия администрации поселения — административного центра возложены на администрацию муниципального района.

Создание единой администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, путем передачи полномочий от администрации поселения администрации муниципального района стало возможным после вступления в силу Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах органи-

зации местного самоуправления в Российской Федерации»». Данным Законом было расширено содержание положений ч. 2 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» путем включения в него дополнительных установлений, закрепляющих право указанным муниципальным образованиям после внесения изменений в свои уставы возлагать исполнение полномочий местной администрации поселения на местную администрацию муниципального района.

Новеллы данного Федерального закона были направлены на повышение эффективности работы органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения; сокращение количества муниципальных служащих за счет сокращения структурных подразделений администраций, дублирующих функций, прежде всего в сферах организации транспортного обслуживания, культуры, здравоохранения и образования. При этом достигается оптимизация управления за счет предотвращения конфликтных ситуаций между администрациями поселения (административного центра) и муниципального района. Нельзя также не учитывать, что реализация данной модели способствует исключению негативного отношения населения к существованию одновременно двух органов с близкими названиями и одинаковым характером компетенции на территории административного центра муниципального района, при этом сохраняется доступность органов местного самоуправления для населения.

Важно отметить, что формирование единой администрации для муниципального района и поселения — административного центра муниципального района удачно сочетается с формированием представительного органа муниципального района на основе делегирования глав поселений и депутатов представительных органов указанных поселений, входящих в состав муниципального района. В этом варианте для представительного органа поселения не происходит существенного понижения статуса в связи с отсутствием местной администрации поселения, поскольку это компенсируется возможностью воздействия на местную администрацию муниципального района, во-первых, через представительство в выборном органе муниципального района и, во-вторых, посредством участия в формировании конкурсной комиссии для избрания на должность главы местной администрации муниципального района.

Применение рассматриваемой модели организации местной власти возможно лишь в тех муниципальных районах, в которых административный центр является поселением.

² Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. 9 июня. С. 20.





Муниципальными образованиями Тамбовской области, решающими все вопросы местного значения в соответствии с 131-ФЗ, являются городские округа и муниципальные районы. Компетенция сельских поселений определена законом Тамбовской области от 12.11.2014 № 462-З «О закреплении за сельскими поселениями Тамбовской области вопросов местного значения».

По сравнению с 2015 годом произошли некоторые изменения в распределении полномочий между органами местного самоуправления. В 2,5 раза увеличилось количество поселений, передавших муниципальным районам полномочия в области градостроительства, землепользования и застройки. Городской округ г. Тамбов передал свои полномочия по градостроительной деятельности на уровень субъекта Российской Федерации в соответствии с законом Тамбовской области от 28.12.2015 № 618-З «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования городского округа — город Тамбов и органами государственной власти Тамбовской области». Также незначительно уменьшилось количество муниципальных образований, которые решали все вопросы местного значения самостоятельно.

Все 23 муниципальных района области осуществляют отдельные полномочия поселений на основании заключенных соглашений. Передача полномочий на основании соглашений от муниципальных районов поселению не осуществлялась.

В ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципалитеты сталкиваются со следующими проблемами:

— частые изменения в законодательстве и нормативных правовых актах местного самоуправления не способствуют своевременной информированности муниципальных образований;

— по исполнению полномочий четко не определены источники финансирования;

— нет четкого и всестороннего разграничения полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления;

— принятые муниципальные акты подлежат обязательному исполнению на территории соответствующего муниципального образования, однако, несмотря на то, что зафиксировано право принятия и обязательность исполнения таких актов, за органами местного самоуправления не закреплена компетенция по регулированию ответственности нарушителей норм, установленных актами местного самоуправления.

Вместе с тем в целом ряде федеральных законов на органы местного самоуправления возложены полномочия, явно выходящие за пределы вопросов местного значения (не являющиеся по своей природе муниципальными) и при этом не переданные в установленном порядке в качестве делегированных федеральных полномочий. Например:

— прием местной администрацией денежных средств от граждан в счет уплаты налогов при отсутствии банка (статья 58 Налогового кодекса Российской Федерации);

— регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями — физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями (статья 303 Трудового кодекса Российской Федерации);

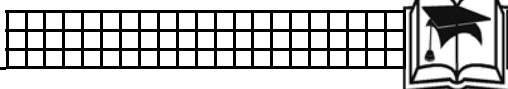
— выдача разрешений на вступление в брак лицам, не достигшим возраста 16 лет (часть 2 статьи 13 Семейного кодекса Российской Федерации);

— формирование списка народных заседателей (статья 2 Федерального закона от 2 января 2000 года № 37-ФЗ «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации») и некоторые другие.

За органами местного самоуправления такие полномочия могут быть закреплены только в установленном порядке наделяния государственными полномочиями, с предоставлением соответствующих субвенций на их исполнение.

Литература

1. Боброва Н.А. Самара как зеркало муниципальной реформы России — 2014 / Н.А. Боброва // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 24–28.
2. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания / И.В. Васильев // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51–59.
3. Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Министр юстиции — о некоторых вопросах применения Федерального закона от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ // Муниципальная Россия. 2015. № 7. С. 26–30.
4. Мониторинг реализации Федерального закона № 136-ФЗ на территории Российской Федерации (по результатам опроса руководителей муниципальных образований и обзора принятых законов субъектов Российской Федерации) // Социологическая лаборатория АСДГ. Аналитическая записка. 66 с.
5. Шугрина Е.С. Мониторинг реализации федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ / Е.С. Шугрина // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Изд-во «Проспект», 2016. С. 37–48.
6. Шугрина Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. 5-е изд. М. : Норма: ИНФРА-М, 2014. 576 с.





Доктринальное юридическое смыслообразование и его роль в совершенствовании законодательства и правоприменительной деятельности

Гаврилова Ю.А.*

Цель. Постановка проблемы доктринального юридического смыслообразования и выявление его роли в механизме функционирования законодательства и правоприменительной практики одновременно затрагивает и образовательные, и воспитательные аспекты. В связи с тем, что многие проблемы юридической теории и практики прежде решались исключительно на формально-догматической основе, мы имеем в качестве показателей сложившегося состояния этой области незнание выпускниками юридических вузов и практиками основных ценностных приоритетов современного социального развития, ради достижения которых осуществляется их профессиональная деятельность, а также неумение выделить ключевые вопросы жизни общества, от справедливого решения которых зависит его успешная динамика. **Методология:** диалектика, герменевтика, синергетика, философская концептология. **Выводы.** Ценностные и идейные, духовные дефекты личности юриста негативно сказываются на качестве нормативного обеспечения общественных отношений, уровне образовательной подготовки и эффективности правового воспитания тех лиц, которые призваны разрешать эти важнейшие дилеммы. Алгоритм выхода из подобных ситуаций должен иметь комплексный характер и основываться на смысловом подходе к праву. **Научная и практическая значимость.** Статья направлена на концептуализацию научно-исследовательской деятельности ученых-юристов как доктринального юридического смыслообразования, которое предполагает анализ права с позиции множества его измерений, придающих развитию законодательства, правоприменения, юридического образования и воспитания социально обоснованный и гуманистически ориентированный характер.

Ключевые слова: смысл права, доктринальное юридическое смыслообразование, ценность, идея, норма, юридическая наука, юридическое образование.

Doctrinal Legal Sensemaking and its Role in Improvement of Legislation and Law Enforcement

Gavrilova J.A.**

Purpose: Formulation of the problem of doctrinal legal meaning-making and identify its role in the mechanism of functioning of the legislation and law enforcement practices simultaneously affects both the educational and educative aspects. Due to the fact that many of the problems of legal theory and practice was formerly resolved exclusively in the formal dogmatic basis, we have as indicators of the current state of this area, ignorance of the law graduates and practitioners the basic value priorities of modern social development, for the achievement of which designed their professional activity, as well as the inability to highlight key issues in the life of society, from equitable solution of which depends its successful dynamics. **Methods:** dialectic, hermeneutics, synergy, philosophical conceptology. **Results:** Values and ideological, spiritual defects of the person of the lawyer have a negative impact on the quality of the regulatory framework for social relations, the level of educational attainment and the effectiveness of legal educative for those persons who are called upon to resolve this critical dilemma. The algorithm of an exit of such situations must be comprehensive and based on a semantic approach to the law. **Discussion:** The article is aimed at the conceptualization of the research activities of scientists-lawyers as doctrinal legal meaning-making, which involves the analysis of law from the position of its multiple dimensions, giving the development of legislation, law enforcement, legal education and educative of socially reasonable and humanistically-oriented ethos.

Key words: sense of entitlement, doctrinal legal meaning-making, value, idea, norm, legal science, legal education.

В механизме правового регулирования доктринальное смыслообразование выступает в качестве одного из универсальных средств, играющего особую познавательную ценность. Оно может функционировать как связующее звено между изучением теоретических проблем правопонимания и формированием мировоззренческих ориентиров практиче-

ской деятельности юриста. Весьма велика роль доктринального смыслообразования в процессе научно-методического обеспечения основных путей и направлений развития юридической практики. Доктринальное смыслообразование — это научно-исследовательская деятельность в сфере права, взятая под углом его смысловой проблематики, а продук-

* ГАВРИЛОВА ЮЛИЯ АЛЕКСАНДРОВНА, доцент кафедры теории и истории права и государства Института права Волгоградского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, juliagavr@yandex.ru

** GAVRILOVA JULIA A., Assistant Professor of the Department of Theory and History of Law and State of the Law Institute of the Volgograd State University, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, juliagavr@yandex.ru





том этой деятельности выступают прежде всего наполненные определенным смыслом правовые категории и понятия.

Одним из первых проблему правовых категорий в отечественном правоведении советского периода поставил А.М. Васильев. На его взгляд, для всех правовых категорий можно выделить структурные, исторические и функциональные понятийные ряды. Кроме того, А.М. Васильев одним из первых в отечественной юридической науке поставил проблему парных правовых категорий¹.

Между тем следует отметить, что А.М. Васильев рассматривал правовые категории в духе марксистско-ленинской общей теории государства и права и исключительно в контексте существенных признаков понятий. Автор не анализировал и не мог исследовать проблемы доктринального смыслообразования, так как с учетом специфики развития научного знания в тот период времени общая проблема смысла права отдельно еще не ставилась.

В связи с тем, что многие вопросы юридической теории и практики прежде решались исключительно на формально-догматической основе, мы имеем в качестве показателей сложившегося состояния этой области незнание выпускниками юридических вузов и практиками основных ценностных приоритетов современного социального развития, ради достижения которых осуществляется их профессиональная деятельность, а также неумение выделить ключевые вопросы жизни общества, от справедливого решения которых зависит его успешная динамика. Мы не знакомы с понятием смысла применительно к юридическим исследованиям, образованию и воспитанию.

Конечно, основные положения учения А.М. Васильева о правовых категориях творчески развивались. В современном российском правоведении и философии к числу предельно широких, базовых понятий правоведения, каждое из которых опирается на определенную философскую или юридическую платформу, ученые относят «правовое поле»², «правовую среду»³, «юридическую (правовую) действительность» и т.п.⁴.

¹ Васильев А.М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 155–215, 238–240.

² См.: Матузов Н.И. Предмет и метод правового регулирования // Теория государства и права (в соавторстве с А.В. Малько) : учебник для высших учебных заведений. М., 2002. С. 315.

³ Сигалов К.Е. Среда права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 12–15.

⁴ Матузов Н.И., Ушанова Н.В. Возможность и действительность в российской правовой системе. Саратов, 2010. С. 70–79; Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2013. С. 5.

Авторы таких концепций обнаруживают сходство в том, что усматривают в качестве первоосновы «Правового» бытийные основания, не уделяя достаточного внимания идеальной и духовной сторонам права. Можно констатировать, что параллельно как своеобразный ответ этой тенденции в науке в последние годы появились работы о правовом менталитете⁵, эстетике и праве⁶, герменевтической интерпретации права⁷, интеллектуально-духовных основаниях права⁸ и др.

Мы полагаем, что синтез разноплановых мнений ученых о содержании и концептуальных признаках права, выражаемых этими категориями, вполне возможен и допустим, а во многих случаях и необходим в рамках понятия смысла права. Оно расширяет познавательный горизонт рассмотрения традиционных правовых категорий, направлено на модернизацию привычных представлений и схем поведения юристов в процессе правового воспитания и образования.

Система и принципы расположения многих правовых категорий в понятийно-категориальном аппарате современной российской юридической науки не выглядят случайными. Каждое правовое понятие или категория является не только теоретическим отражением объективных закономерностей развития государственно-правовой материи, но и продуктом субъективной человеческой деятельности, опирающейся на ценности, методы и нормы научного познания. И система юридических понятий столь разнообразна потому, что ученые часто вкладывают различный смысл в содержание этих понятий, постоянно стремясь к единству точек зрения, что выделяет доктринальное юридическое смыслообразование как особый вид научно-познавательной деятельности в рамках смыслового подхода к праву.

В правовом воспитании проблема юридического смыслообразования, опирающаяся на единые критерии законности, справедливости и гуманизма, существенно дополняет нравственное измерение современных российских государственно-правовых реформ и способствует повышению эффективности практического действия права.

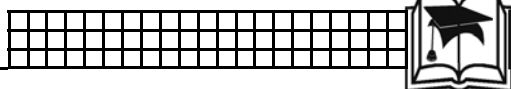
В процессе правового обучения смысловая тематика обосновывает новые подходы к реализации профессиональных образовательных программ, ориен-

⁵ Байниязов Р.С. Правосознание и правовой менталитет в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006.

⁶ Пухова Т.Б. Эстетические основания права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008.

⁷ Малиновская Н.В. Интерпретация в праве: генезис, эволюция, актуализация : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

⁸ Медушевская Н.Ф. Интеллектуально-духовные основания российского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.





тированных не только на знания нормативных актов и судебной практики, но и на формирование у обучающегося лица правил профессионального юридического мышления, навыков и умений самостоятельной компетентной оценки профессиональных и жизненных ситуаций.

В центре понятийно-категориального аппарата юридической науки находится система вышеперечисленных основополагающих категорий правоведения: «правовая жизнь», «правовая действительность» и т.п. Далее возможно образование от каждой из них многих понятийных рядов по критериям значимости права, «эйдоса» и сущности права, действия права и его социокультурного практического эффекта (результата).

Значимость права конституирует проблематику ценностей в правовой сфере общественной жизни. В связи с этим смысловым «ядром» **аксиологического измерения** права выступает фундаментальное понятие «правовая ценность». Примерная понятийная схема правовой аксиологии может быть обозначена следующим образом: 1) ценностная ориентация, ценностное сознание, ценностное отношение, ценностно-смысловая сфера (*структурный ряд*); 2) аксиосфера права, правовая потребность, правовая оценка, правовая социализация, правовой долг, правовая деятельность, правовой обычай, правовая традиция, правовая культура, правовая система, правовое государство (*функциональный ряд*).

Например, «правовой долг» описывается в научной литературе как безусловное, абсолютно повелевающее требование к людям уважать право⁹, рассматривать право не как средство, а как цель общественной жизни, в центре которой находится человек, его достоинство, высший статус и неотъемлемые права. И мораль юриста, выраженная в правовом долге, есть мораль гражданского общества, высшая моральная оценка права, мораль-максима¹⁰.

Роль доктринального смыслообразования в судебной практике часто проявляется во вступительной части (преамбуле) Постановлений Пленума высшей судебной инстанции, фиксирующей общую смысловую направленность принятого официального документа, а также при конкретизации важнейших социально обусловленных понятий, конструктивно определяющих цели закона и средства их достижения. Например, в пункте 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.2015

№ 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» разъяснено, что при учете характера общественной опасности преступления судам следует иметь в виду прежде всего направленность деяния на охраняемые уголовным законом социальные ценности и причиненный им вред¹¹.

Для сравнения в пункте 1 одноименного и ранее действовавшего Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11.01.2007 № 2 понятие характера общественной опасности преступления отсутствовало¹², а в пункте 1 действовавшего до него Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11.06.1999 № 40 «О практике назначения судами уголовного наказания» оно определялось лишь через объект посягательства, форму вины и категорию преступлений (статья 15 УК РФ)¹³.

Очевидно, что ядром **идеологического (когнитивно-рационального) измерения права** выступает категория «правовая идея» в силу типичности содержания и привычного «присутствия» в соответствующих элементах и категориях теории правосознания. Осмысление феномена правосознания образует *структурные* понятийные ряды: 1) правовые принципы, правовые идеи и идеалы, правовые взгляды, правовые убеждения, правовые теории, правовые категории и понятия, правовой интеллект и т.п. (*правовая идеология*); 2) правовые чувства, правовые эмоции, правовые настроения, правовые переживания, правовые желания, правовые ощущения, правовые представления (*правовая психология*); 3) юридическое созерцание, правовая рефлексия, правовое воображение, правовая воля, правовая интуиция (*интегральные явления правосознания*), а *функциональный ряд* правосознания таков: правовое мышление, правовое мировоззрение, правовой дух, правовой менталитет, правовой архетип.

Например, из содержания п. 1 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁴, п. 2 ст. 9 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»¹⁵ и ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹⁶ следует вывод: не может рассматриваться как разжигание социальной розни включение в учредительные и программные документы положе-

¹¹ Бюллетень Верховного суда РФ. 2016 № 2.

¹² Бюллетень Верховного суда РФ. 2007. № 4.

¹³ Бюллетень Верховного суда РФ. 1999. № 8.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁵ Российская газета. 2001. 14 июля. № 133.

¹⁶ Российская газета. 1995. 25 мая. № 100.

⁹ Кант И. К вечному миру // Сочинения в 6 т. Т. 6 (Философское наследие). М., 1966. С. 307.

¹⁰ Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М., 1998. С. 787–790.





ний и агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости. При различиях в нашем мировоззрении и менталитете, особенностях правовой психологии доктринальное смыслообразование формирует единообразное представление о социальной справедливости, объединяющее содержание норм отдельных законов.

Важнейшую роль в познании действительности и эффективности права как социального явления играет **специально-юридическое (нормативное) измерение права**, где смысловым основанием служит понятие «норма права». В этих рамках выделяются: 1) действие права, правовое воздействие, законодательство, применение права, автономное и договорное регулирование, правовое обучение, воспитание и наука (*структурный ряд*); 2) правовое поведение, правоотношение, правовой акт, источники права, юридическая практика¹⁷, правовая политика¹⁸, законность, справедливость, гуманизм, правопорядок (*функциональный ряд*).

Доктринальная подготовка легальной дефиниции прослеживается в статье 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Образование — это единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов¹⁹.

Наконец, отдельно следует выделить проблему **культурологического измерения права**, в котором

центральным понятием является «правовая культура», т.е. право как интегрирующий фактор всей культуры. Теорию правовой культуры наиболее часто характеризуют следующие понятийные ряды: 1) правовые знания, правовые умения, правовые навыки, правовая установка, правомерное поведение, правовые ценности (*структурный ряд*); 2) правовой прогресс, правовое творчество, правовое развитие, правовые памятники (правовое наследие), правовая информация, правовая аккультурация и рецепция, правовая локализация, правовая глобализация и т.д. (*функциональный ряд*).

Например, в ответе на вопрос 6 Обзора судебной практики за первый квартал 2012 года, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20.06.2012, указано: установление законодателем ограничения права на занятие педагогической деятельностью в отношении некоторых категорий граждан обусловлено спецификой педагогической деятельности, содержание которой составляет обучение и воспитание граждан в соответствии с требованиями морали, общепризнанными ценностями уважения к закону и правам других лиц, направлено на защиту общественных интересов и прав обучающихся²⁰.

Ценностные и идейные, духовные дефекты личности юриста негативно сказываются на качестве нормативного обеспечения общественных отношений, уровне образовательной подготовки и эффективности правового воспитания тех лиц, которые призваны разрешать эти важнейшие дилеммы. Алгоритм выхода из подобных ситуаций должен иметь комплексный характер и основываться на смысловом подходе к праву. В этой связи доктринальное юридическое смыслообразование направлено на разработку имеющих актуальное теоретико-практическое значение правовых понятий и категорий, формирование и развитие научных основ законодательства и практики его реализации на принципах законности, справедливости и гуманизма.

¹⁷ См., например: Карташов В.Н. Юридическая практика как объект (предмет) правовой науки // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2010. № 1. С. 13–23.

¹⁸ Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 41–42.

¹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

²⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 10.

Литература

1. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. М.: Статут, 1998. 712 с.
2. Байниязов Р.С. Правосознание и правовой менталитет в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Байниязов Рустам Сулейманович. Саратов, 2006. 53 с.
3. Бюллетень Верховного суда РФ. 1999. № 8.
4. Бюллетень Верховного суда РФ. 2007. № 4.
5. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 10.
6. Бюллетень Верховного суда РФ. 2016 № 2.
7. Васильев А.М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А.М. Васильев. М.: Юридическая литература, 1976. 264 с.
8. Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности) / Г.А. Гаджиев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 320 с.





9. Кант И. К вечному миру // Сочинения в 6 т. Т. 6 (Философское наследие) / И. Кант. М. : Мысль, 1966. 743 с.
10. Карташов В.Н. Юридическая практика как объект (предмет) правовой науки / В.Н. Карташов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2010. № 1. С. 13–23.
11. Малиновская Н.В. Интерпретация в праве: генезис, эволюция, актуализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Малиновская Наталья Владимировна. М., 2010. 29 с.
12. Малько А.В. Теория правовой политики / А.В. Малько. М. : Юрлитинформ, 2012. 328 с.
13. Матузов Н.И. Возможность и действительность в российской правовой системе / Н.И. Матузов, Н.В. Ушанова. Саратов : Изд-во СГАП, 2010. 392 с.
14. Матузов Н.И. Теория государства и права : учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М. : Юристъ, 2002. 512 с.
15. Медушевская Н.Ф. Интеллектуально-духовные основания российского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Медушевская Наталья Федоровна. М., 2010. 56 с.
16. Пухова Т.Б. Эстетические основания права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Пухова Тамара Бахышевна. Владимир, 2008. 26 с.
17. Российская газета. 1995. 25 мая. № 100.
18. Российская газета. 2001. 14 июля. № 133.
19. Сигалов К.Е. Среда права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Сигалов Константин Елизарович. М., 2010. 54 с.
20. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
21. Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИГРАФИЧЕСКАЯ ГРУППА

(4842) 70-03-37

буклеты • визитки • листовки • постеры
календари • журналы • книги • брошюры





Дефиниция правовой нормы

Козлов Д.А.*

Цель. Для анализа сущности правовой нормы автором исследуются некоторые из общеизвестных научных направлений и школ правопонимания, интерпретируются их положения в дефиницию правовой нормы. Дефиниендумом в настоящей работе является правовая норма, дефиниенсами — ее определяющие понятия — объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона. Таким образом, дефиниция правовой нормы будет рассмотрена в том ключе, как рассматривается дефиниция состава преступления в уголовном праве. Поэтому для более точного построения и дальнейшего применения норм права нужно выявить структуру отдельно взятой правовой нормы в ее объективном и субъективном правовом понимании, выяснить смысл и содержание ее составных частей. **Методология:** анализ, синтез, дедукция, формально-юридический и исторический методы. **Выводы.** Определение логической структуры нормы права обусловлено наличием у нее объективных и субъективных элементов. Игнорирование законодателем или правоприменителем хотя бы одного из составных элементов правовой нормы приводит к искажению цели ее использования. **Научная и практическая значимость.** Проведенное исследование развивает и уточняет понятие и логическую структуру правовой нормы. На примере штрафных санкций в административном праве показано, к чему приводит однобокое понимание нормы права, без учета всех ее элементов. Автор обращает внимание на более тщательное исследование всех составных частей и признаков правовой нормы, выяснение их смысла и содержания, которые необходимы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: дефиниция; правовая норма; объект; объективная сторона; субъект; субъективная сторона.

Definition of a Legal Norm

Kozlov D.A.*

Purpose: To analyze the nature of the legal norm author examines some of the well-known scientific trends and schools of law, its provisions are interpreted in the definition of a legal norm. Definiendum in this paper is a legal norm, definiens — its defining concepts — object, objective side, subject and subjective aspect. Thus, the definition of a legal norm will be considered in the way, as the definition is considered an offense in criminal law. Therefore, for more accurate construction and the further application of the law is necessary to reveal the structure of a single rule of law in its objective and subjective legal sense, to find out the meaning and content of its constituent parts. **Methods:** analysis, synthesis, deduction, formal-legal and historical methods. **Results:** Definition of the logical structure of the rule of law due to the presence in it of objective and subjective elements. Ignoring the legislator or enforcer of at least one of the constituent elements of the rule of law leads to a distortion of the purpose of its use. **Discussion:** This study develops and refines the concept and the logical structure of legal norms. For example, penalties in administrative law shows, the consequences of one-sided understanding of the rule of law, without taking into account all its elements. The author draws attention to a more thorough examination of all the components and features of the legal norms, the elucidation of their meaning and content, which are necessary in the law-making and enforcement.

Key words: definition; legal norm; object; objective side; subject; subjective side.

В основе современного правопонимания лежат различные теоретические концепции (направление, школы, учения), ярчайшими из которых являются теологическая (представители — Фома Аквинский и Д. Эйве), психологическая (Л. Петражицкий и А. Росс), социологическая (Е. Эрлих, Р. Паунд), естественно-правовая (Г. Гроций, Т. Гоббс), позитивистская (О. Конт, Г. Спенсер и др.). Некоторые концепции в настоящее время сформировались на новом уровне: теологическая — неотомизм, позитивистская — неопозитивизм, нормативизм и т.д. В указанных теориях много внимания уделялось в той или иной степени объективному либо субъективному праву в целом, и лишь небольшая роль отводилась ис-

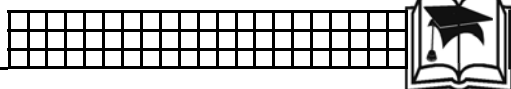
ходной, первоначальной единице права — правовой норме. В данном исследовании акцентируется внимание на содержании правовой нормы.

Рассматривая любой предмет материального мира, мы в первую очередь видим его внешние признаки. И хотя правовая норма является идеальным объектом, в ней также присутствуют внешние объективные признаки — это объект и объективная сторона.

Объектом правовой нормы всегда выступают правовые общественные отношения в иерархической структуре современного законодательства. Рассматривая понятие состава преступления в отрасли уголовного права, ученые выделяют в нем общий, родо-

* КОЗЛОВ ДМИТРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ, мировой судья в отставке, kosdmitri@mail.ru

** KOZLOV DMITRY A., Justice of the Peace Emeritus, kosdmitri@mail.ru





вой, видовой и непосредственный объекты. Так и в любой другой правовой норме можно выделить аналогичные объекты с некоторым уточнением.

Общий объект правовой нормы регулирует общественные отношения в целом в системе российского права, но следует отметить, что нормы российского права также основываются на международных правовых нормах, признанных Российской Федерацией. Так, указанные во второй главе Конституции РФ права и свободы человека и гражданина, основываются на источнике международного права — Всеобщей декларации прав человека 1948 года. Поэтому, рассматривая дефиницию нормы международного права, следует отметить наличие в ее структуре всеобщего объекта, который выражает международные общественные правовые отношения.

Далее, снижаясь по иерархической лестнице, следует отметить родовый объект правовой нормы, который соответствует общественным отношениям в той или иной отрасли права. В современном российском законодательстве помимо отраслей существуют и подотрасли права. Например, не утихают споры ученых относительно семейного права как самостоятельной отрасли права¹ либо как подотрасли гражданского права². Для сторонников первой версии в норме семейного права следует выделить родовый объект, регулирующий семейные правовые отношения; для второй группы ученых родовым объектом будут гражданские правовые отношения, а подродовым объектом — семейные правовые отношения.

Видовой объект правовой нормы регулирует общественные отношения в том или ином институте отрасли права. Соответственно, в субинституте отрасли права содержится подвидовой объект. Так, в правовой норме института наследования видовым объектом будут наследственные правоотношения, а в субинституте наследования отдельных видов имущества подвидовым объектом будут отношения в сфере наследования отдельных видов имущества — предприятий, земельных участков и т.д.

Непосредственным объектом правовой нормы будут конкретные общественные отношения, которые регулирует та или иная статья в нормативно-правовом акте — федеральном законе, постановлении, указе, распоряжении и т.д.

Таким образом, рассматривая правовую норму как в широком, так и в более узком понимании, относим ее к соответствующему объекту:

- международное право — всеобщий объект;
- национальное право — общий объект;
- отрасль права — родовый объект;
- подотрасль права — подродовый объект;
- институт отрасли права — видовой объект;
- субинститут отрасли права — подвидовой объект;
- статья нормативно-правового акта — непосредственный объект.

Объективная сторона правовой нормы выражена в описательной части. Некоторые ученые отмечают с объективной стороны двойственность нормы: описание — предписание, ее дескриптивно-прескриптивный характер. Традиционно большинство ученых-юристов выделяют в правовой норме и ее трехэлементную логическую структуру — гипотезу, диспозицию и санкцию³. Обращает на себя внимание и исследование двухэлементной структуры правовой нормы — «гипотеза-диспозиция» или «диспозиция-санкция»⁴. Все они в целом выражают внешнюю, объективную сторону правовой нормы. В любом случае объективное исследование правовой нормы либо системы правовых норм заключается в том, чтобы «найти предметно исчерпывающий ответ на ... четыре вопроса: что, кому, при каких обстоятельствах и с какой санкцией предписывается, воспрещается и дозволяется»⁵. На объективном исследовании правовой нормы акцентируют внимание представители нормативистского направления (Г. Кельзен и др.), отождествляющие право с его «текстуальной формой»⁶.

В действии объективного элемента правовой нормы важен конечный результат — положительное влияние на жизнь общества, устранение «раковых опухолей» общественного организма.

Правовая норма обязывает всех субъектов точно выполнять ее объективную сторону, либо воздержаться от каких-либо запрещенных в ней действий.

Субъектом правовой нормы выступает лицо, которому принадлежат права либо обязанности, указанные в правовой норме. Субъектом может быть как физическое, так и юридическое лицо. Под субъектом в первую очередь понимается субъект правоприменения — то есть то лицо, на которое направ-

¹ См. об этом: Семейное право : учебник / под ред. А.А. Демичева. М. : ИД ФОРУМ: НИЦ ИНФРА-М, 2014. С. 5–6.

² См.: Семейное право : учебник / М.В. Антокольская. М. : Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. С. 38–42.

³ См.: Теория государства и права. Элементарный курс : учебное пособие / М.Н. Марченко. М. : НОРМА, 2016. С. 254.

⁴ См.: Теория государства и права : учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. М. : Юрайт, 2000. С. 214–215.

⁵ Ильин И.А. Собрание сочинений. Т. 4 [Понятие права и силы; Общее учение о праве и государстве; О сущности правосознания; О монархии и республике; Из лекций «Понятия монархии и республики»]. М. : Русская книга, 1994. С. 167.

⁶ Теория государства и права / под ред. А.С. Пиголкина. М. : Городец, 2003. С. 83.





лена правовая норма в виде дозволения, обязывания или запрета. Однако в более широком понимании субъектом является также и лицо, участвующее в правотворческом процессе — например, депутат законодательного (представительного) органа власти. К сожалению, избрание депутата в законодательный орган власти в нашей стране идет не по юридической квалификации гражданина, а по его политическим воззрениям, отношению его к определенной партии, либо просто по активной гражданской позиции. В законодательных органах власти всех уровней много представителей таких профессий и номенклатурных должностей, как руководители промышленных градообразующих предприятий, руководители различных бюджетных учреждений и коммерческих предприятий, предприниматели, врачи, учителя, инженеры, спортсмены, артисты, и даже есть космонавты. Маловероятно, что многие из них имеют дополнительное юридическое образование. Поэтому важная роль в правотворческом процессе отводится ученым юристам-профессионалам, которые участвуют в разработке проектов наиболее важных законодательных актов. Например, в разработке проекта Конституции РФ принимали ведущее участие известные ученые-юристы С.С. Алексеев, А.А. Собчак, С.М. Шахрай. Говоря о принятии Конституции РФ, следует отметить, что это единственный нормативно-правовой акт, принятый всенародным голосованием (референдумом) и в этом единственном случае субъектом правотворческого процесса был сам народ. Субъектами норм права также являются и представители двух других ветвей власти — исполнительной и судебной.

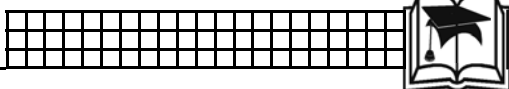
Правовая норма оказывает различное воздействие на ее субъектов в зависимости от их социально-правового статуса (судьи, депутаты, работники правоохранительных органов, военнослужащие) или их физического состояния (беременность, несовершеннолетний возраст, инвалидность).

Субъективная сторона правовой нормы выражена в психической деятельности субъектов права. В этой деятельности определяются следующие элементы.

Интеллектуальный элемент, то есть осознанный. Так, законодатель осознает необходимость принятия правовой нормы, обычный гражданин осознает, каким образом ему необходимо действовать в согласии с принятой законодателем правовой нормой, а если правовая норма не доходит до его сознания, то следует санкция — наказание в уголовном праве или возмещение имущественного ущерба в гражданском праве.

Волевой момент, то есть законодатель выражает волю — принимает и одобряет определенную правовую норму, которая утверждается гарантом Конституции — Президентом РФ, а рядовой гражданин прикладывает волевые усилия для исполнения правовой нормы либо относится к правовой норме безразлично.

Важнейшим элементом субъективной стороны правовой нормы является цель. У субъектов права цели разные. Так, у нетрезвого водителя возникает цель нарушить правовую норму — доехать домой быстрее, чем дойти пешком, авось «не поймают». Законодатель цели сформулированы, как правило, в общих положениях какой-либо отрасли, института права. Например, одной из целей гражданского законодательства является определение правового положения участников гражданского оборота, оснований возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав (ст. 2 ГК РФ). Целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП РФ). Несмотря на то, что цель сформулирована, она не всегда достигается по причине одностороннего восприятия нормы права. Например, ужесточая штрафную санкцию правовой нормы за административное правонарушение — управление транспортным средством в состоянии опьянения от 10 МРОТ (соответствует 1000 руб.) в 2002 году до 30 000 руб. в настоящее время, может быть достигнута цель снижения аварийности, но цель предупреждения совершения новых правонарушений не достигается. Более того, наличие крупного штрафа может сказаться не только на материальном благополучии самого нарушителя, но и его семьи — такой момент вообще не учитывается при назначении административного наказания. Было бы более действенной санкцией применение к собственнику транспортного средства возмездной конфискации орудия совершенного правонарушения — автомобиля, которым управлял нетрезвый водитель, тем самым устраняется возможность повторного совершения правонарушения, а значит, сохраняется чья-то человеческая жизнь. Собственник транспортного средства должен быть предупрежден правовой нормой о том, что, передав автомобиль другому лицу (не обязательно находящемуся в момент передачи в состоянии опьянения), он несет риск применения к нему самому такой санкции. Правда, здесь могут возникнуть трудности, если нетрезвый водитель находится в трудовых отношениях с работодателем (водители автобусов, грузовых автомобилей,





такси). В таком случае достаточно применения только одной санкции в виде лишения права управления, поскольку она повлечет за собой применение другой санкции по трудовому праву — расторжение трудового договора с водителем, лишенным права управления транспортными средствами. Это побудит не только собственников автомобилей к предосторожности при передаче его другим лицам, но и работодателей — к надлежащему заключению трудового договора, поскольку при его отсутствии неизбежно будет применена санкция возмездной конфискации, что в свою очередь приведет к возникновению убытков в виде упущенной выгоды. Данный пример позволяет сделать вывод, что изменение всего лишь одной санкции в правовой норме приведет к достижению многих жизненно важных целей.

Дополнительным признаком субъективной стороны являются различные эмоции. Подробное исследование правовых эмоциональных состояний представлено в психологической теории права (Л. Петражицкий и другие). Петражицкий отмечает

ся «двойственный, обязательно-притязательный характер» правовой нормы в виде психического правового переживания, имеющего, с одной стороны, императивный характер (обязанность), а с другой стороны — атрибутивный характер (правомочие). Для уяснения смысла и содержания правовой нормы необходимо определить субъекты и объекты прав и обязанностей⁷ [2].

Таким образом, дефиниция правовой нормы наиболее полно представляется в совокупности ее объективных и субъективных элементов, которые обязательно нужно учитывать не только в правоприменительном, но и в правотворческом процессе. Исследуя дефиницию правовой нормы, законодатель будет воспринимать ее не только как обычный текст с внешней стороны, но и осмысливать ее внутреннее содержание, тщательно моделировать правовые последствия и поведение других субъектов права.

⁷ См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Том 1 [Электронный ресурс]. Allpravo.Ru. 2005. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc108p/instrum4914>

Литература

1. Ильин И.А. Собрание сочинений. Т. 4 [Понятие права и силы; Общее учение о праве и государстве; О сущности правосознания; О монархии и республике; Из лекций «Понятия монархии и республики»]. М. : Русская книга, 1994. 624 с.
2. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Том 1. С.-Петербург, 1909 [Электронный ресурс]. Allpravo.Ru. 2005. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc108p/instrum4914>
3. Семейное право : учебник / М.В. Антокольская. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. 432 с.
4. Семейное право : учебник / А.А. Демичев, В.А. Бессонов, О.В. Голованова; под ред. А.А. Демичева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ИД ФОРУМ: НИЦ ИНФРА-М, 2014. 304 с.
5. Теория государства и права. Элементарный курс : учебное пособие / М.Н. Марченко; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (МГУ). 2-е изд., доп. М. : НОРМА, 2016. 304 с.
6. Теория государства и права / под ред. А.С. Пиголкина. М. : Городец, 2003. 544 с.
7. Теория государства и права : учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. М. : Юрайт, 2000. 432 с.





О сущности, признаках и перспективах развития системы следственных действий в уголовном судопроизводстве

Россинский С.Б.*

Цель: анализ основных признаков, позволяющих считать установленную уголовно-процессуальным законодательством совокупность следственных действий организованной и целостной системой; рассмотрение основных тенденций и перспектив развития системы следственных действий в связи с научно-техническим прогрессом и кардинальными изменениями, произошедшими в нашем обществе и государстве за последние десятилетия. **Методология:** диалектика, анализ, синтез, историко-правовой метод, метод системного исследования. **Выводы:** 1) предусмотренная в настоящее время уголовно-процессуальным законодательством совокупность следственных действий вполне отвечает общенаучному пониманию системности и обладает всеми признаками полноценной системы, в частности, единством и автономностью, целостностью, структурностью и упорядоченностью, иерархичностью, взаимосвязью элементов, множественностью описания; 2) расширение системы следственных действий за счет негласных познавательных процедур является неконструктивным и противоречит отечественной доктрине уголовного судопроизводства; 3) в систему следственных действий в настоящее время можно включить следующие элементы: следственный осмотр, освидетельствование, следственный эксперимент, обыск, выемку, допрос, очную ставку, предъявление для опознания, проверку показаний на месте. В качестве специфических элементов системы следственных действий с определенной долей условности можно рассматривать поисково-познавательные приемы комбинированного характера: наложение ареста на почтово-телеграфные отправления, их осмотр и выемку, контроль и запись переговоров, получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами. Проведенное исследование может быть полезно ученым, студентам, аспирантам и адъюнктам, практическим работникам, а также всем тем, кто интересуется проблемами развития уголовно-процессуальной науки.

Ключевые слова: следственные действия; негласные следственные действия; показания; протоколы следственных действий; собрание доказательств.

On the Essence, Attributes and Perspectives of Development of the Investigation System in Criminal Proceedings

Rossinskiy S.B.**

Objective: analysis of the main features which enable cumulative investigative activity established by criminal procedure legislation to be regarded as organized and integral system; consideration of the main trends and prospects of development of the investigation system in connection with scientific and technological progress and fundamental change in our society and the state over the past decade. **Methodology:** dialectics, analysis, synthesis, historical and legal method, system research method. **Conclusions:** 1) cumulative investigative activity currently established by criminal procedure legislation fully meets the general scientific conception of consistency and has all the attributes of an integral system, in particular, unity and autonomy, entirety, degree of structure and order, hierarchical pattern, interconnection of elements, multiple descriptions; 2) extension of the investigation system by implicit cognitive processes is unproductive and goes against the domestic doctrine of criminal proceedings; 3) the following elements may be currently incorporated in the investigation system: inquisitional inspection, examination, investigative experiment, search, seizure, questioning, confrontation, submission for identification, field verification of testimony. Search and cognitive combined techniques — seizure of postal and telegraph items, their inspection and seizure, control and recording of conversations, obtaining information about connections of subscribers and/or subscriber units — may be regarded as specific elements of the investigation system with certain conditionality. The study may be useful for scientists, students, postgraduate students and junior scientific assistants, practitioners, and those who are interested in the issues of criminal procedure science.

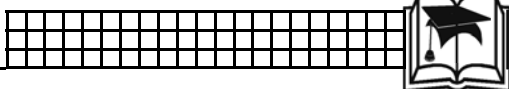
Key words: investigative activities; covert surveillance; objective evidence; records of investigative activities; collection of evidence.

Современное уголовно-процессуальное законодательство предусматривает целый ряд следствен-

ных действий, представляющих собой производимые следователем или дознавателем (органом до-

* **РОССИНСКИЙ СЕРГЕЙ БОРИСОВИЧ**, профессор кафедры уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, sergey@rossinskiy.ru

** **ROSSINSKIY SERGEY B.**, Professor of the Department of Criminal Procedure Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor, sergey@rossinskiy.ru





знания) познавательные приемы, направленные на установление обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела¹. Каждое следственное действие имеет свою специфику, выражающуюся в особенностях используемых методов процессуального познания, в достигаемых результатах, в процессуальной регламентации, в круге участников и т.д. Однако следственные действия нельзя рассматривать как разрозненные, не зависящие друг от друга способы установления обстоятельств уголовного дела. В процессуальной литературе давно устоялась позиция о системном характере следственных действий, об их единстве и строгой организованности². В философии под системой традиционно понимается упорядоченная совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство³. Вполне очевидно, что предусмотренная в настоящее время уголовно-процессуальным законодательством совокупность следственных действий вполне отвечает общенаучному пониманию системности и обладает всеми признаками полноценной системы, в качестве которых, в частности, выделяют: а) единство и автономность; б) целостность; в) структурность и упорядоченность; г) иерархичность; д) взаимосвязь элементов; е) множественность описания⁴.

Единство системы следственных действий представляет собой такой правовой режим организации досудебного производства, при котором определенные познавательные результаты не могут быть полу-

чены, а соответствующие доказательства — собраны (сформированы) или проверены никаким иным способом кроме как посредством предусмотренных УПК РФ следственных действий. Единство системы следственных действий обеспечивается: а) общими методологическими подходами к их сущности, целям и задачам проведения; б) общими правилами производства, основанными на принципах уголовно-процессуальной деятельности и общих условиях предварительного расследования; в) едиными требованиями к фиксации их хода и результатов; г) едиными видами формируемых доказательств, предусмотренных ст. 76–79, 83 УПК РФ; д) исключительным нахождением в ведении следователя и некоторыми другими факторами.

Единство системы следственных действий вовсе не предполагает, что они являются какими-то исключительными познавательными приемами, направленными на установление обстоятельств уголовного дела, и что в досудебном производстве в принципе не существует никаких других (альтернативных) механизмов получения или проверки доказательственной информации. УПК РФ предусматривает достаточное количество так называемых иных процессуальных действий, позволяющих органам предварительного расследования познать или проверить определенные сведения или приобщить к материалам дела какие-либо предметы или документы. Одним из них, например, является судебная экспертиза, для которой установлен специальный правовой режим, существенно отличающийся от правил проведения следственных действий (гл. 27 УПК РФ). Сюда же можно отнести процедуры представления и истребования, существование которых вытекает не прямо из текста закона, а скорее из его смысла (ч. 4 ст. 21, ч. 2 ст. 86, ч. 1 ст. 144 и ряд других положений УПК РФ)⁵. Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23–ФЗ была установлена новая и весьма неопределенная форма получения предметов или документов в процессе доследственной проверки сообщения о преступлении — их изъятие в каком-то порядке, якобы установленном УПК РФ.

Кроме того, не следует игнорировать возможностей познания обстоятельств уголовного дела посредством оперативно-разыскных мероприятий. В уголовно-процессуальной науке уже много лет ведутся бурные дискуссии о способах легализации результатов оперативно-разыскной деятельности и их

¹ Сущность и признаки следственных действий на современном этапе развития уголовно-процессуальной доктрины и связанные с этим научные дискуссии были рассмотрены нами в более ранних публикациях. См., например: Россинский С.Б. Понятие и сущность следственных действий в уголовном судопроизводстве: дискуссия продолжается // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2. С. 16–31; Россинский С.Б. Механизм формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в уголовном судопроизводстве. М.: Проспект, 2015. С. 60–78; Россинский С.Б. Концептуальные основы формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в доказывании по уголовному делу: дис. ... докт. юрид. наук. М.: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2015. С. 250–278.

² Например: Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе. М.: Юридическая литература, 1965. С. 109; Быховский И.Е. Процессуальные и тактические вопросы проведения следственных действий: учебное пособие. Волгоград: ВСШ МВД СССР, 1977. С. 15–16; Казинян Г.С., Соловьев А.Б. Проблемы эффективности следственных действий. Ереван: Ереванский госуниверситет, 1987. С. 31; Шейфер С.А. Следственные действия. Система и процессуальная форма. М.: Юрлитинформ, 2001. С. 55; Семенов В.А. Следственные действия в досудебном производстве (общие положения теории и практики). Екатеринбург: УрГЮА, 2006. С. 27; и т.д.

³ Новая философская энциклопедия // Официальный веб-сайт Института философии РАН. URL: <http://iphras.ru/elib/2736.html>

⁴ Например: Месарович М., Такаха Я. Общая теория систем: математические основы / пер. с англ. Э.Л. Наппельбаума / под ред. С.В. Емельяновой. М.: Издательство «МИР», 1978. С. 9–11; Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход. М.: Эдиториал УССР, 1997. С. 249–258 и другие работы по теории систем.

⁵ Подробнее о представлении и истребовании см., например: Семенов В.А. О соотношении следственных действий и иных процессуальных действий, предназначенных для собирания доказательств // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2. С. 39–45.





включения в число допустимых доказательств. Однако сам факт их большой гносеологической ценности и необходимости использования (в том или ином виде) в процессе доказывания, наверное, уже ни у кого не вызывает сомнений⁶. В своих работах мы также неоднократно указывали на доказательственное значение результатов административной деятельности правоохранительных органов⁷. Познавательная деятельность в досудебном производстве может происходить и посредством исследовательских приемов, в принципе не имеющих никакой правовой основы ввиду отсутствия необходимости жесткой формализации. В данном случае речь идет об ознакомлении следователя с содержанием поступивших в его распоряжение заключений экспертов и специалистов, документов, материалов оперативно-разыскной деятельности, протоколов следственных действий, проведенных без их непосредственного участия, и других источников.

Все эти процессуальные и непроцессуальные приемы тоже направлены на установление обстоятельств уголовного дела, нацелены на определенные познавательные результаты и могут привести следователя к тем же выводам, что и следственные действия. Например, подложность документа может быть установлена как следственным, так и экспертным путем. Вещественное доказательство или документ может оказаться в распоряжении следователя и посредством осмотра (обыска, выемки), и посредством представления (истребования) и т.д.

Однако результаты следственных действий имеют принципиально иную правовую природу, выраженную в определенных видах доказательств (ст. 76–79, 83 УПК РФ) и обусловленную определенными гарантиями доброкачественности. Для судебной экспертизы тоже свойственны гарантии доброкачественности, но другие, предполагающие участие еще одного субъекта — эксперта. Кроме того,

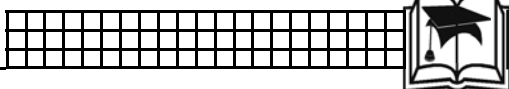
результат экспертного исследования предполагает формирование иного вида доказательств — заключения эксперта. Прочие формы познавательной деятельности следователя вообще не характеризуются столь высоким уровнем гарантий доброкачественности, чем сильно уступают следственным действиям по своей доказательственной ценности. Например, допрос выгодно отличается от непроцессуального опроса; следственный осмотр — от административного досмотра; обыск — от оперативного обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и т.д.

В свое время мы неоднократно высказывали позицию о возможности прямого, непосредственного использования в доказывании некоторых результатов оперативно-разыскной и административной деятельности без необходимости какого-либо мнимого процессуального оформления, но исключительно при условии создания такого правового режима их проведения, который бы обладал требуемыми гарантиями доброкачественности, не меньшими, чем предоставленные УПК РФ⁸. Этими высказываниями мы навлекли на себя вполне ожидаемую критику оппонентов, считающих, что при подобной новации грань между уголовным процессом и оперативно-разыскной или административной деятельностью вообще исчезнет, причем последние превратятся в еще одно квазиисследование. Однако это не совсем так. Ведь в наших работах вовсе не ставился вопрос о полной аналогии процессуального режима следственных действий и соответствующих им по способу познания оперативно-разыскных и административных мероприятий. Мы говорили лишь о соразмерности общего уровня процессуальных гарантий доброкачественности, которые вполне могут различаться с учетом различного назначения и условий осуществления оперативно-разыскной (административной) деятельности и уголовного судопроизводства. Но самое главное даже не в этом. Независимо от степени формализации оперативно-разыскная и административная деятельность все равно будут, по-прежнему, проводиться в ином режиме, связанном с опосредованным познанием следователем обстоятельств уголовного дела. А соответствующие результаты всегда будут отличаться известной степенью производности, ввиду возможности их исследования через промежуточное звено — оперативного сотрудника или субъекта адми-

⁶ См., например: Доказывание в уголовном процессе: традиции и современность / под ред. В.А. Власихина. М.: Юристъ, 2000. С. 36–37; Доля Е.А. Формирование доказательств на основе результатов оперативно-разыскной деятельности. М.: Проспект, 2009. С. 7; Азаров В.А., Константинов В.В. Особенности использования следователем результатов оперативно-разыскной деятельности в доказывании должностных преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел // Российский следователь. 2013. № 11. С. 21; Жук О.Д. Уголовное преследование по уголовным делам об организации преступных сообществ (преступных организаций). М.: ИНФРА-М, 2004. С. 146; Зувев С.В. Использование результатов оперативно-разыскной деятельности в качестве доказательств // Уголовное право. 2007. № 3; и многие другие работы.

⁷ Россинский С.Б. Результаты «невербальных» следственных и судебных действий как вид доказательств по уголовному делу. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 180–181; Россинский С.Б. Концептуальные основы формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в доказывании по уголовному делу... С. 229–231.

⁸ Россинский С.Б. Концептуальные основы формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в доказывании по уголовному делу ... С. 245–248.





нистративной деятельности. Поэтому результаты следственных действий все равно возымеют гносеологический приоритет перед результатами непроцессуальной деятельности, примерно в той же степени, в какой будут уступать сведениям, полученным в процессе исследования доказательств судом первой инстанции.

Таким образом, наличие всего обилия познавательных приемов и процедур вовсе не разрушает единства системы следственных действий, а наоборот, придает ей определенную *доктринальную, нормативную и практическую автономию*, позволяет утверждать о ее особом правовом значении для формирования доказательственного материала на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Целостность системы следственных действий предполагает принципиальную несводимость ее свойств к совокупности свойств ее элементов, равно как и наоборот, невыводимость из отдельных элементов свойств всей системы. Целостность как признак системы следственных действий наиболее ярко прослеживается при рассмотрении общих и частных процессуальных правил их производства. Так, для любого следственного действия (осмотра, обыска, допроса, проверки показаний на месте и др.) свойственны своя собственная процессуальная регламентация, специфические условия и порядок проведения. Вместе с тем УПК РФ предполагает общие правила производства следственных действий, отвечающие их единым целям, задачам, содержащие правовые условия и механизмы, характерные не столько для каждого из них в отдельности, сколько для всей системы следственных действий в комплексе. Признак целостности также прослеживается и в других проявлениях системы следственных действий, в частности, в их организации, тактике, технологии, психологии и т.д.

Структурность и упорядоченность системы следственных действий предполагает такое организационное построение входящих в нее элементов, при котором каждый из них выполняет строго отведенную ему процессуально-познавательную роль, позволяет собрать или проверить информацию строго определенного рода и сформировать строго определенные доказательства. Каждое следственное действие имеет свои собственные узконаправленные цели, задачи и сферу применения. А существующая система в целом сконструирована с учетом невозможности и недопустимости подмены одних следственных действий другими. В этой

связи С.А. Шейфер справедливо пишет, что проведение ненадлежащего следственного действия приносит уголовному судопроизводству тройной вред: делается ненужная работа; существенно затрудняется или утрачивается полностью возможность получить и закрепить необходимые фактические данные; необоснованно стесняются права граждан⁹.

Однако ввиду многогранности реальных жизненных ситуаций, имеющих место в следственной практике, подобный признак реализуется с определенной долей условности. Например, цели следственного осмотра, заключающиеся в визуальном восприятии материальных объектов, их признаков, свойств, состояния и взаиморасположения, вполне могут быть достигнуты посредством проведения обыска. Следственный эксперимент, освидетельствование или тот же обыск могут сопровождаться получением определенных пояснений от их участников, то есть частично решать задачи допроса и т.д. Кроме того, в правоприменении еще нередки случаи прямой подмены одних следственных действий другими. В частности, по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности при задержании взяточполучателя с поличным по месту его жительства (работы) проводится не обыск (производство которого до возбуждения уголовного дела запрещено), а осмотр места происшествия и т.д.

Но все подобные хитросплетения следственной практики никоим образом не должны расцениваться как исключаящие системный характер следственных действий и подрывающие постулат о ее структурности и упорядоченности. На доктринальном и законодательном уровне каждое следственное действие, несмотря ни на что, сохраняет свою автономию, свои собственные цели, задачи и процессуальный порядок осуществления. А используемые органами предварительного расследования технологии, заключающиеся в фактическом смешении отдельных элементов различных следственных действий, можно объяснить лишь несовершенством законодательства, полностью не отвечающего потребностям следственной практики, или просто банальными ошибками, обусловленными непрофессионализмом некоторых должностных лиц правоохранительных органов.

Кстати, в своих работах мы неоднократно высказывали идею, что с учетом потребностей современ-

⁹ Шейфер С.А. Следственные действия. Основания, процессуальный порядок и доказательственное значение. М. : Юрлитинформ, 2004. С. 44.





ной правоприменительной практики и оптимизации уголовного судопроизводства вполне возможно разумное сочетание отдельных фрагментов различных следственных действий без негативных последствий для существующей системы, но лишь при условии соблюдения критериев законности, второстепенности, производительности и рациональности¹⁰.

Иерархичность системы следственных действий предполагает такое ее устройство, при котором каждый из входящих в нее компонентов, в свою очередь, может рассматриваться как самостоятельная система более локального, узкого характера. Ведь любое следственное действие вполне может быть представлено и как элемент общей системы, и как упорядоченная совокупность своих разновидностей. Например, следственный осмотр имеет целый ряд разновидностей, отличающихся друг от друга отдельными особенностями процессуальной регламентации (осмотр места происшествия, трупа, предметов и документов, жилища и т.д.), не говоря уже о множестве криминалистических разновидностей этого следственного действия. Такую же дифференциацию можно провести в отношении допроса (подозреваемого, обвиняемого, свидетеля, потерпевшего, эксперта, несовершеннолетнего и т.д.), обыска (жилища, личного, в банке, в отношении электронных носителей и т.д.) и других следственных действий.

Взаимосвязь элементов системы следственных действий выражается в существовании корреспондирующих положений закона, определяющих порядок производства близких по существу познавательных приемов. Особенно наглядно этот признак проявляется в процессуальной регламентации так называемых парных следственных действий: осмотра и освидетельствования, обыска и выемки, допроса и очной ставки, дня некоторых из которых прямо предусмотрены отсылочные правовые нормы. Например, согласно ч. 2 ст. 183 УПК РФ выемка проводится в том же порядке, что и обыск, за исключением некоторых изъятий, обусловленных ее познавательной спецификой.

Даже отсутствие подобных отсылочных норм, в правовой регламентации некоторых следственных действий, находящихся с другими в тесной взаимосвязи как элементами единой системы, позволя-

ет практикам использовать возможности правовой аналогии или преемственности, обеспечивая, таким образом, унифицированное применение уголовно-процессуального законодательства. В частности, в современных условиях, наверное, уже ни у кого не вызывает сомнения позиция, что следственное освидетельствование должно проводиться в порядке, подобном следственному осмотру, очная ставка — в порядке, подобном допросу. А проверку показаний на месте следует проводить по аналогии с осмотром — в части визуального восприятия места и допросом — в части получения показаний.

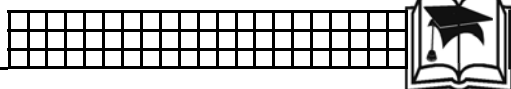
Еще одним обязательным признаком, характеризующим всю множественность следственных действий как полноценную систему, является ее *динамичность, способность к саморазвитию в зависимости от объективно существующих факторов*. В связи с научно-техническим прогрессом, а также кардинальными изменениями, произошедшими в нашем обществе и государстве за последние десятилетия, существующая еще с советских времен система следственных действий претерпела существенные перемены и пополнилась целым рядом новаций. В частности, принятый в 2001 г. УПК РФ впервые узаконил такие приемы, как проверка показаний на месте и контроль и запись переговоров. В 2010 г. в систему уголовно-процессуального регулирования был включен новый познавательный инструмент — получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами (ст. 186.1 УПК РФ).

Говоря о тенденциях и перспективах системы следственных действий, нельзя не затронуть активно обсуждаемую в последнее время возможность включения в их число различных негласных познавательных приемов, подобно тому как это сделали некоторые государства, возникшие на постсоветском пространстве и стремящиеся «вестернизировать» свое уголовное судопроизводство (Литва, Латвия, Эстония, Молдова, Казахстан, Грузия, Украина). Наиболее радикальные позиции по этому поводу выдвигают представители так называемой псевдолиберальной процессуальной общественности, ратующие за перестроение национальной модели уголовной юрисдикции по англосаксонскому образцу¹¹.

Однако подобные взгляды можно встретить и в работах некоторых ученых, придерживающихся

¹⁰ Россинский С.Б. Соотношение результатов невербальных следственных и судебных действий с показаниями по уголовному делу: возможные варианты решения проблемы / С.Б. Россинский // Российский следователь. 2013. № 17. С. 4–9 ; Россинский С.Б. Концептуальные основы формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в доказывании по уголовному делу ... С. 157–158, 162–164.

¹¹ Александров А.С. и др. Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации // Сайт Международной ассоциации содействия правосудию (МАСП). URL: <http://www.iuaj.net/node/1766> ; Поздняков М.Л. Каким не стать Следственному комитету в 2017 г. // Уголовное судопроизводство. 2014. № 1. С. 21.





ся гораздо более взвешенных суждений, предполагающих разумный консерватизм и сохранение национальной модели уголовно-процессуальной деятельности. Посредством введения в систему следственных действий негласных познавательных приемов указанные авторы пытаются расширить познавательный арсенал органов предварительного расследования, предоставить им новые возможности для формирования доказательственного материала¹². Другие ученые, наоборот, выражают резко негативное отношение к указанной тенденции, считают ее не свойственной национальной модели досудебного производства и идущей вразрез с доктриной следственных действий как правоприменительных актов¹³.

Полностью разделяя последнюю позицию, мы также считаем все предложения, направленные на расширение системы следственных действий за счет негласных познавательных процедур, неконструктивными и противоречащими отечественной доктрине уголовного судопроизводства. Негласный характер подобных познавательных приемов делает невозможной полноценную реализацию необходимых юридических гарантий их доброкачественности. Ведь именно наличием таких гарантий процессуальные, в том числе следственные, действия выгодно отличаются от иных мероприятий, направленных на познание обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. Процессуальные гарантии доброкачественности в досудебном производстве — это бесспорное достижение континентальной, в частности, российской системы уголовно-процессуальной деятельности. Как раз в этом национальная модель предварительного расследования и имеет безусловный приоритет перед непроцессуальным полицейским дознанием (the investigation), распространенным в государствах с англосаксонской моделью уголовного процесса, столь восхваляемой представителями псевдолиберальной общественности. Представляется, что установленная УПК РФ строгая процедура гласно осуществляемых в рамках процессуальных правоотношений следственных действий, сопровождаемая возможностью участия заинтере-

сованных лиц, правом на их ознакомление с протоколом и внесение в него замечаний (возражений) и другими гарантиями, обеспечивает куда большую правовую справедливость, чем последующий судебный (в том числе перекрестный, шахматный или какой-либо еще) допрос соответствующего сотрудника правоохранительного органа.

В современной юридической науке существуют достаточно влиятельные точки зрения¹⁴ о нецелесообразности включения в систему следственных действий и даже вообще об ошибочности введения в предмет уголовно-процессуального регулирования современных сложных познавательных конструкций комплексного (комбинированного) характера, а именно: наложения ареста на почтово-телеграфные отправления, их осмотра и выемки, контроля и записи переговоров и получения информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами¹⁵.

Вместе с тем подобные позиции нам представляются не совсем верными. Ведь в отличие от полноценного использования в доказывании по уголовному делу негласных, в частности оперативно-разыскных, мероприятий орган дознания в данном случае всего лишь выполняет техническую запись телефонных или иных переговоров и передает их следователю как бы «в первоизданном виде», то есть без собственной интерпретации (примерно в том же ракурсе, как это происходит в случае участия в следственном освидетельствовании врача, осматривающего обнаженное тело человека другого пола по отношению к следователю). Анализ полученной фонограммы осуществляет сам следователь, который, в соответствии с ч. 7 ст. 186 УПК РФ, излагает в протоколе осмотра лишь ту ее часть, которая, по его мнению, имеет отношение к обстоятельствам уголовного дела. Что же касается получения информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами, то эта процессуальная про-

¹² Статус В.Ф. Следователь по особо важным делам. М.: ИнтерКрим-пресс, 2007. С. 43; Вольтский А.Ф., Вольтский В.В. Новый УПК Украины — ответ на вызовы современной преступности или...? // Российский следователь. 2013. № 5. С. 39–43; Ковтун Н.Н. Негласные следственные (розыскные) действия УПК Украины как легитимные процессуальные средства доказывания // Уголовное судопроизводство. 2013. № 4. С. 26–32.

¹³ Шейфер С.А. Система следственных действий: каковы пути ее развития // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2. С. 11; Семенов В.А. К вопросу о пополнении системы следственных действий негласными познавательными приемами // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 4. С. 53.

¹⁴ Баев М.О., Баев О.Я. УПК РФ 2001 г.: достижения, лакуны, коллизии; возможные пути заполнения и разрешения последних: учебное пособие. Воронеж: Воронежский госуниверситет, 2002. С. 38; Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. М.: Норма, 2013. С. 159–161; Шейфер С.А. Трансформация правового регулирования и научных представлений о системе следственных действий // Вестник Самарского государственного университета. 2014. № 11/1 (122). С. 14–16; Кальницкий В.В. Вопросы правовой регламентации следственных действий на современном этапе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2. С. 33.

¹⁵ В этой связи нельзя согласиться с И.В. Смольковой, утверждающей, что в настоящее время среди ученых нет принципиальных возражений против контроля и записи переговоров как следственного действия. См.: Смолькова И.В. Контроль и запись телефонных переговоров как следственное действие // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения: сборник научных трудов. Вып. 1 (5). Иркутск: БГУЭП, 2014. С. 128.





цедура вообще не связана с техническим участием в ее производстве органа дознания; согласно ч. 4 ст. 186.1 УПК РФ организация, осуществляющая услуги связи, передает все необходимые сведения и материалы следователю напрямую. Более того, включение рассматриваемых нами познавательных процедур в предмет уголовно-процессуального регулирования, очевидно, имеет и положительные стороны, выраженные, например, в безусловном доказательственном значении полученных таким образом сведений. Тогда как вопрос о придании статуса доказательств результатам непроцессуальных, в первую очередь оперативно-разыскных, мероприятий в настоящее время, как отмечалось выше, остается открытым и вызывает множество научных дискуссий и практических проблем.

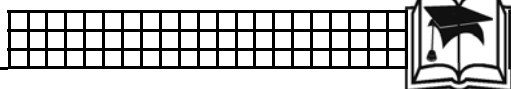
Вместе с тем ни наложение ареста на почтово-телеграфные отправления, их осмотр и выемку, ни контроль и записи переговоров, ни получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами нельзя признать традиционными (типичными) следственными действиями;

они имеют свою специфику, выраженную в их комплексном (комбинированном) характере. Вместе с тем имплантированные в их структуру самостоятельные познавательные механизмы (осмотр и выемка) делают возможным их рассмотрение как специфических, обособленных элементов в системе следственных действий.

Все вышеизложенное позволяет нам включить в систему следственных действий следующие элементы: 1) следственный осмотр; 2) освидетельствование; 3) следственный эксперимент; 4) обыск; 5) выемку; 6) допрос; 7) очную ставку; 8) предъявление для опознания; 9) проверку показаний на месте. Кроме того, в качестве специфических элементов системы следственных действий с определенной долей условности можно рассматривать поисково-познавательные приемы комбинированного характера: 10) наложение ареста на почтово-телеграфные отправления, их осмотр и выемку; 11) контроль и запись переговоров; 12) получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами.

Литература

1. Азаров В.А., Константинов В.В. Особенности использования следователем результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании должностных преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел // Российский следователь. 2013. № 11. С. 21.
2. Баев М.О., Баев О.Я. УПК РФ 2001 г.: достижения, лакуны, коллизии; возможные пути заполнения и разрешения последних: учебное пособие. Воронеж: Воронежский госуниверситет, 2002.
3. Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход. М.: Эдиториал УССР, 1997.
4. Быховский И.Е. Процессуальные и тактические вопросы проведения следственных действий: учебное пособие. Волгоград: ВСШ МВД СССР, 1977.
5. Волынский А.Ф., Волынский В.В. Новый УПК Украины — ответ на вызовы современной преступности или...? // Российский следователь. 2013. № 5. С. 39–43.
6. Доказывание в уголовном процессе: традиции и современность / под ред. В.А. Власихина. М.: Юристъ, 2000.
7. Доля Е.А. Формирование доказательств на основе результатов оперативно-розыскной деятельности. М.: Проспект, 2009.
8. Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе. М.: Юридическая литература, 1965.
9. Жук О.Д. Уголовное преследование по уголовным делам об организации преступных сообществ (преступных организаций). М.: ИНФРА-М, 2004.
10. Зуев С.В. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств // Уголовное право. 2007. № 3.
11. Казинян Г.С., Соловьев А.Б. Проблемы эффективности следственных действий. Ереван: Ереванский госуниверситет, 1987.
12. Кальницкий В.В. Вопросы правовой регламентации следственных действий на современном этапе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2.
13. Ковтун Н.Н. Негласные следственные (розыскные) действия УПК Украины как легитимные процессуальные средства доказывания // Уголовное судопроизводство. 2013. № 4. С. 26–32.
14. Месарович М., Тахахара Я. Общая теория систем: математические основы / пер. с англ. Э.Л. Напельбаума / под ред. С.В. Емельяновой. М.: Издательство «МИР», 1978.
15. Поздняков М.Л. Каким не стать Следственному комитету в 2017 г. // Уголовное судопроизводство. 2014. № 1. С. 21.
16. Россинский С.Б. Концептуальные основы формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в доказывании по уголовному делу: дис. ... докт. юрид. наук. М.: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2015.
17. Россинский С.Б. Механизм формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в уголовном судопроизводстве. М.: Проспект, 2015.
18. Россинский С.Б. Понятие и сущность следственных действий в уголовном судопроизводстве: дискуссия продолжается // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2.
19. Россинский С.Б. Результаты «невербальных» следственных и судебных действий как вид доказательств по уголовному делу. М.: Юрлитинформ, 2015.
20. Россинский С.Б. Соотношение результатов невербальных следственных и судебных действий с показаниями по уголовному делу: возможные варианты решения проблемы / С.Б. Россинский // Российский следователь. 2013. № 17. С. 4–9.





21. Семенцов В.А. К вопросу о пополнении системы следственных действий негласными познавательными приемами // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 4.
22. Семенцов В.А. Следственные действия в досудебном производстве (общие положения теории и практики). Екатеринбург : УрГЮА, 2006.
23. Семенцов В.А. О соотношении следственных действий и иных процессуальных действий, предназначенных для собирания доказательств // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2.
24. Смолькова И.В. Контроль и запись телефонных переговоров как следственное действие // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения : сборник научных трудов. Вып. 1 (5). Иркутск : БГУЭП, 2014.
25. Статкус В.Ф. Следователь по особо важным делам. М. : ИнтерКрим-пресс, 2007.
26. Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. М. : Норма, 2013. С. 159–161.
27. Шейфер С.А. Система следственных действий: каковы пути ее развития // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2.
28. Шейфер С.А. Следственные действия. Основания, процессуальные порядок и доказательственное значение. М. : Юрлитинформ, 2004.
29. Шейфер С.А. Следственные действия. Система и процессуальная форма. М. : Юрлитинформ, 2001.
30. Шейфер С.А. Трансформация правового регулирования и научных представлений о системе следственных действий // Вестник Самарского госуниверситета. 2014. № 11/1 (122).
31. Официальный сайт Института философии РАН. URL: <http://iphras.ru>
32. Сайт Международной ассоциации содействия правосудию (МАСП). URL: <http://iuaj.net>

ВНИМАНИЕ!

Уважаемые авторы!

Напоминаем вам, что все публикации
в журналах Издательской группы «Юрист»
являются **БЕСПЛАТНЫМИ!**

Если вам станут известны факты взимания денег за опубликование статей,
просим незамедлительно сообщить об этом в редакцию
по телефону (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru





Подписка на журнал «ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА» на II полугодие 2017 года

Индекс по каталогу:
Каталог «Роспечать» – инд. 47641

Стоимость одного номера при подписке
через редакцию – 390 руб.

Для оформления подписки через редакцию вырежьте и заполните прилагаемую квитанцию и оплатите ее в банке. Вы можете использовать образец, ксерокопию, заполнить бланк от руки. Разборчиво укажите фамилию, имя, отчество, почтовый индекс и адрес получателя.

В стоимость подписки включены расходы на доставку простыми бандеролями. Для юридических лиц возможно оформление подписки по счету. Для этого необходимо направить заявку по тел./ф. (495) 617-18-88 или по e-mail: podpiska@lawinfo.ru. В случае возникновения проблем с получением журнала обращайтесь по тел./ф. отдела распространения ООО «Юридическая периодика» (495) 617-18-88.

Извещение	<p style="text-align: right;"><i>Форма № ПД-4</i></p> <p style="text-align: center;">ООО "Юридическая периодика" <small>наименование получателя платежа</small></p> <p><u>7705790921</u> <u>40702810500000010326</u> <small>ИНН получателя платежа (номер счета получателя платежа)</small></p> <p>в <u>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</u> БИК <u>044525272</u> <small>(наименование банка получателя платежа)</small></p> <p>Номер кор./сч. банка получателя платежа: <u>30101810000000000272</u></p> <p><u>Подписка на журнал «Юридическое образование и наука» на II полугодие 2017 года</u> <small>(наименование платежа) (номер лицевого счета (код) плательщика)</small></p> <p>Ф.И.О. плательщика _____ Адрес плательщика: _____</p> <p>Сумма платежа <u>2340</u> руб. <u>00</u> коп. Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп. Итого _____ руб. _____ коп. " _____ " _____ 20 _____ г.</p> <p>С условиями приема указанной в платежном документе суммы, в.ч. с суммой взимаемой платы за услуги банка, ознакомлен и согласен Подпись плательщика: _____</p>
Квитанция	<p style="text-align: right;"><i>Форма № ПД-4</i></p> <p style="text-align: center;">ООО "Юридическая периодика" <small>наименование получателя платежа</small></p> <p><u>7705790921</u> <u>40702810500000010326</u> <small>ИНН получателя платежа (номер счета получателя платежа)</small></p> <p>в <u>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</u> БИК <u>044525272</u> <small>(наименование банка получателя платежа)</small></p> <p>Номер кор./сч. банка получателя платежа: <u>30101810000000000272</u></p> <p><u>Подписка на журнал «Юридическое образование и наука» на II полугодие 2017 года</u> <small>(наименование платежа) (номер лицевого счета (код) плательщика)</small></p> <p>Ф.И.О. плательщика _____ Адрес плательщика: _____</p> <p>Сумма платежа <u>2340</u> руб. <u>00</u> коп. Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп. Итого _____ руб. _____ коп. " _____ " _____ 20 _____ г.</p> <p>С условиями приема указанной в платежном документе суммы, в.ч. с суммой взимаемой платы за услуги банка, ознакомлен и согласен Подпись плательщика: _____</p>