

# НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК



ВОЛГОГРАДСКОГО ФИЛИАЛА

РАНХиГС

Серия: юриспруденция

---

**УЧРЕДИТЕЛЬ:**

федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации»

**№2 2018**

*Журнал основан в 2009 г.*

*Периодичность серии: 4 номера в год*

---

**Редакционный совет:**

**Юсупов Виталий Андреевич** – д-р юрид. наук, профессор (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ) – председатель Редакционного совета;

**Летяев Валерий Алексеевич** – д-р юрид. наук, профессор (Институт международных отношений, истории и востоковедения Казанского федерального университета);

**Мальцев Василий Васильевич** – д-р юрид. наук, профессор (Волгоградская академия МВД РФ);

**Муртазалиев Абулмуслим Магомедович** – д-р юрид. наук, профессор (Дагестанский государственный университет);

**Радько Тимофей Николаевич** – заслуженный юрист Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор (Московская государственная юридическая академия им. Кутафина);

**Сенякин Иван Николаевич** – заслуженный юрист Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор (Саратовская государственная академия права)

---

**Главный редактор:**

**Елифанов Александр Егорович** – д-р юрид. наук, профессор

**Заместитель главного редактора:**

**Чикильдина Анна Юрьевна** – канд. юрид. наук, доцент

**Ответственный научный секретарь:**

**Ветютнев Юрий Юрьевич** – канд. юрид. наук

**Редакционная коллегия:**

**Анисимов Алексей Павлович** – д-р юрид. наук, профессор;

**Абезин Денис Александрович** – канд. юрид. наук;

**Аширбекова Мадина Таукеновна** – д-р юрид. наук, доцент;

**Бортнев Александр Иванович** – канд. юрид. наук, доцент;

**Гончаров Александр Иванович** – д-р юрид. наук, профессор;

**Егоров Андрей Валерьевич** – канд. юрид. наук;

**Сенцов Александр Сергеевич** – канд. юрид. наук, доцент;

**Тушканов Игорь Валентинович** – канд. юрид. наук, канд. ист. наук, доцент

---

Адрес редакции: Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС  
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8.  
vestnik\_1@vags.ru

Издательство  
Волгоградского института управления –  
филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2018

**СОДЕРЖАНИЕ**

**THE CONTENT**

**ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ  
ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

**PROBLEMS OF THEORY AND  
HISTORY OF STATE AND LAW**

*Епифанов А. Е.* Организационные и правовые основы преследования гитлеровских военных преступников и их пособников в период Сталинградской битвы..... 4

*Yepifanov A. E.* Organizational and legal basis for the prosecution of Nazi war criminals and their collaborators during the battle of Stalingrad..... 4

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

**LEGAL SUPPORT  
OF STATE AND MUNICIPAL  
AUTHORITIES**

*Братановский С. Н., Остапец О. Г.* Особенности государственного контроля и надзора в транспортной сфере Российской Федерации..... 19

*Bratanovsky S. N., Ostapets O. G.* Features of the state control and supervision in the transport sphere of the Russian Federation..... 19

*Симон А. Л., Ослай Д. Д.* Роль прокурорского надзора в области надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции..... 31

*Simon A. L., Oslai D. D.* The role of prosecutor's supervision in the field of supervision for the implementation of legislation on counteraction of corruption..... 31

**УКРЕПЛЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА  
И БОРЬБА  
С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

**STRENGTHENING OF LAW  
AND ORDER AND FIGHT  
AGAINST CRIME**

*Ешенгалиев А. Т.* Производство осмотра места происшествия при расследовании преступлений, связанных с использованием взрывных устройств..... 34

*Yeshengaliev A. T.* Examination of crime scenes associated with the use of explosive devices..... 34

*Тронева В. Н.* Девиантное, делинквентное и аддиктивное поведение несовершеннолетних..... 38

*Troneva V. N.* Deviant, delinquent and addictive behavior of minors..... 38

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ  
И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

**LEGAL SUPPORT FOR NATURE  
USE AND ENVIRONMENTAL  
PROTECTION**

*Оленина Т. Ю.* К вопросу о муниципальном лесном контроле..... 47

*Olenina T. Y.* On the issue of municipal forest control..... 47

*Чикильдина А. Ю.* Экологические аспекты комплексного благоустройства населенных пунктов: проблемы и перспективы..... 51

*Chikildina A. Y.* Environmental aspects of integrated improvement of human settlements: problems and prospects..... 51

*Шарно О. И.* Законодательный и право-применительный способы разрешения земельных споров..... 56

*Sharno O. I.* Legislative and law enforcement methods of resolving land disputes..... 56

**Трибуна  
Молодого Ученого**

**TRIBUNE  
OF A YOUNG RESEARCHER**

*Мохов В. А.* Сравнительно-правовой анализ регламентации ответственности за налоговые преступления в уголовном законодательстве некоторых зарубежных стран и России..... 61

*Mohov V. A.* Comparative legal analysis of the regulation of the liability for tax crimes in the criminal legislation of some foreign countries and Russia..... 61

Сведения об авторах..... 65

The information about authors..... 65

# ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

## PROBLEMS OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

УДК 343.101+ 344.22  
ББК 63.3(2)631 + 67.408.1

### ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ГИТЛЕРОВСКИХ ВОЕННЫХ ПРЕСТУПНИКОВ И ИХ ПОСОБНИКОВ В ПЕРИОД СТАЛИНГРАДСКОЙ БИТВЫ<sup>1</sup>

*А. Е. Епифанов*

**Аннотация.** Статья посвящена организационным и правовым основам деятельности сталинградских органов внутренних дел по установлению и расследованию гитлеровских злодеяний в 1942–1943 гг. На основе архивных материалов, многие из которых вводятся в научный оборот впервые, автор выявляет особенности и основные показатели борьбы органов внутренних дел с гитлеровскими военными преступниками и их пособниками на примере Сталинграда.

**Ключевые слова:** гитлеровские военные преступники, Чрезвычайная государственная комиссия, комиссия содействия, военнопленные вермахта, Сталинград, НКВД, НКГБ, зверства и злодеяния.

### ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS FOR THE PROSECUTION OF NAZI WAR CRIMINALS AND THEIR COLLABORATORS DURING THE BATTLE OF STALINGRAD

*А. Е. Yepifanov*

**Abstract.** the article focuses on the institutional and legal aspects of Stalingrad of the internal affairs authorities to identify and investigate Nazi atrocities in 1942–1943. Based on archival records, many of which are introduced to scholars for the first time, the author shows the features and the main indicators of the internal affairs authorities struggle with Nazi war criminals and their collaborators on the example of Stalingrad.

**Key words:** Nazi war criminals, the State Emergency Commission, promotion, prisoners of Wehrmacht, Stalingrad, the NKVD, NKGB, atrocities and misdeeds.

К моменту вторжения немецко-фашистских захватчиков Сталинградская область стала крупнейшим промышленным и сельскохозяйственным районом СССР. Она была оккупирована не полностью: из 73 районов ими было захвачено 14, которые

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке РГНФ в рамках проекта «Советские судебные процессы над военными преступниками в 1943–1991 гг.: цели, функции и эффекты избирательной медиатизации» № 16-21-08001.

подверглись наибольшему разрушению. 22 района стали прифронтовыми, испытывая методические налеты авиации и артобстрелы. В руках оккупантов оказались часть Сталинграда, г. Серафимович, рабочий поселок Котельниково и еще 243 других населенных пункта.

Всего 6 месяцев находилась группировка Паулюса на Сталинградской земле, но она оставила страшный след. Бесчинствовавшие части вермахта были воспитаны в духе беспощадности к военнопленным и мирным советским гражданам. Ставший впоследствии хрестоматийным приказ генерал-фельдмаршала Рейхенау, предшественника Паулюса на посту командующего армией, предписывал: «Основной целью похода против советско-большевистской системы является полный разгром государственной мощи и покорение азиатского влияния на европейскую культуру. В связи с этим перед войсками возникают задачи, выходящие за рамки обычных обязанностей воина... К борьбе с врагом за линией фронта мы все недостаточно серьезно относимся. Все еще продолжают брать в плен коварных жестоких партизан и вырождков-женщин; к одетым в полувоенную и гражданскую одежду отдельным стрелкам из засад и бродягам относятся все еще как к настоящим солдатам и направляют их в лагеря для военнопленных. Пора начальствующему составу пробудить в себе понимание борьбы, которая ведется в настоящее время...» [11, с. 157].

Паулюс хотя и отменил «позорный приказ», но обуздать повсеместные кровавые расправы и грабежи, чинимые его войсками, не пытался.

Массовые убийства мирных граждан, умерщвление голодом, отравление газами, истребление больных, мучительные пытки – все это практиковалось как система, с немецкой педантичностью и хладнокровной аккуратностью. Гитлеровские генералы старались перещеголять друг друга бесчеловечностью своих приказов, а их солдаты и офицеры состязались в совершении преступлений над мирным населением и военнопленными.

Накоплением и обработкой материалов о зверствах фашистов первыми занялись ор-

ганы НКВД, а точнее, находившиеся в их ведении государственные архивы. Прологом к официальному расследованию злодеяний гитлеровцев следует считать мероприятия, санкционированные Приказом Наркома внутренних дел СССР от 25 февраля 1942 г. «О направлении материалов о зверствах немецко-фашистских захватчиков в Управление государственными архивами НКВД СССР» [4, л. 187].

Этим и объясняется внимание сотрудников Сталинградского Управления НКВД (УНКВД) во главе с А. И. Ворониным к преступным действиям вторгшихся на территорию области оккупантов. В соответствии с упомянутым приказом все акты, фотоснимки, а также захваченные у врага материалы, отражающие зверства, насилия, грабежи и разрушения, учиненные захватчиками, надлежало после их пользования направлять в Бекетовку, где находился отдел государственных архивов Сталинградского УНКВД.

Что касается порядка сбора материалов, то во всех без исключения случаях проявления гитлеровских зверств, грабежей и насилий над советскими гражданами, разрушения государственных ценностей командованию Красной Армии, партийным, советским и общественным организациям, учреждениям и предприятиям предписывалось составлять об этом акты. По возможности желательны были фото- и киносъемка. Для сбора указанных материалов надлежало специально выделять уполномоченных на то ответственных лиц, наделенных правом подписи составленных актов. Впоследствии акты должны были заверяться соответствующими учреждениями, предприятиями и организациями на местах и только после этого без промедления в оригинале, по специальному акту передаваться в архивные органы НКВД-УНКВД, либо, в зависимости от условий, – райотделам НКВД. Позитивы кинофото документов по инструкции направлялись в Центральный государственный архив кинофото документов. Все собранные таким образом документы в конечном счете поступали в Управление государственных архивов НКВД СССР, а оттуда в Центральный государственный архив Октябрьской революции и социалистического строительства (ЦГАОР

СССР), где специально для них был создан Отдел Великой Отечественной войны.

Наряду со сведениями о дислокации и передвижениях вражеских войск отдел КРО (контрразведки) Управления НКВД в сводках о положении в тылу противника, направляемых для ежедневного доклада руководству НКВД СССР, а также предназначавшихся армейскому командованию, отводил немало места информации о причиненном гитлеровцам ущербе и совершенных ими злодеяниях.

К примеру, в сводке разведанных № 5 от 12 августа 1942 г., направленной заместителю Наркома внутренних дел СССР И. С. Серову, сообщалось о том, что в хуторе Голубой Сиротинского района у колхозников отобран и угнан весь скот. Колхозница Панова из хутора Теплый, мать четверых детей, за то, что обозвала немецкого офицера, отнявшего у нее корову, грабителем, была им расстреляна. Немцы, поголовно занимавшиеся грабежом, отбирали наиболее ценные вещи, а своим вассальным войскам из румын оставляли всякую мелочь: домашнюю утварь, детские игрушки. Румыны не гнушались и этим.

В сводке разведанных на 13–17 октября 1942 г. о положении в Сталинграде, предназначенной командующему фронтом А. И. Еременко, указано, что в районе станции Разгуляевка в двух деревянных бараках находится около 500 советских военнопленных, которые содержатся в исключительно тяжелых условиях, питаются только бульоном и капустой. Пленные голодают. Имеют место большая заболеваемость и завшивленность. Группы немцев в городе занимаются грабежом, ломают на блиндажи целые жилые дома [2, л. 13, 201].

Ряд служебных документов УНКВД (справок и сводок) уже в этот период был целиком посвящен понесенным от разбойничьих действий вермахта ущербу и жертвам среди гражданского населения. В справке о последствиях налета вражеской авиации в августе 1942 г., например, сообщалось, что во Владимирском районе разрушены аптека, роддом, баня и 12 жилых домов. Убито и ранено 44 мирных жителя [2, л. 171].

24 ноября 1942 г., с началом решитель-

ного наступления советских войск под Сталинградом, А. И. Воронин получил директиву руководства НКВД СССР об организации оперативно-чекистской работы в освобожденных от оккупации районах. Сотрудникам УНКВД предписывалось: «Следствием, опросами агентуры и заявителей из местных жителей выявлять разведывательные, контрразведывательные, полицейские и административные фашистские органы, а также их агентов, частных белогвардейских организаций, карательных и ликвидационных отрядов, содержателей притонов и домов терпимости, организовать изъятие оставшихся немецких документов» [4, л. 7].

С этого момента, когда избличение гитлеровских военных преступников и их пособников встало в ряд важнейших задач, установление злодеяний на оккупированной территории вступило в новую фазу. Ее характеризует прежде всего начало массового использования собранных материалов в уголовном преследовании пособников фашистов из советских граждан.

Как правило, все мероприятия в данном направлении проводились параллельно с восстановлением Советской власти в освобожденных от захватчиков районах области. Вместе с «летучими отрядами», восстанавливавшими партийные и советские органы, вслед за линией фронта двигались оперативные группы НКВД с целью развертывания оперативной работы для выявления и ареста пособников фашистов. После проведения расследования в местном райотделе НКВД судьбы таких лиц решали военные трибуналы, причем в основу как обвинения, так и вынесения приговора зачастую ложились именно акты о злодеяниях, оформленные представителями общественности.

Весьма характерным в этом отношении является уголовное дело по обвинению П. А. Коновалова – бывшего старосты села Жутово-1 Ворошиловского района [3]. Коновалов был арестован с санкции прокурора Ворошиловского района оперуполномоченным райотдела НКВД 15 января 1943 г. Оставшись на оккупированной территории, он добровольно пошел на службу к немцам и был назначен ими старостой. Коновалов активно помогал немецким оккупантам в уста-

новлении фашистского режима на селе и в проводимых ими мероприятиях: отнимал у населения скот и продукты питания для немцев, восхвалял фашистский строй и распространял контрреволюционную клевету на Советскую власть. Его главной виной было содействие гитлеровцам в выявлении и аресте евреев, уничтоженных затем в балке Каменной.

Центральное место в материалах следствия заняли составленные накануне председателем сельсовета и колхозниками акты о пособничестве Коновалова оккупантам. В них с крестьянской дотошностью подробно перечислены все обиды и притеснения, причиненные им односельчанам за время оккупации: количество переданного немцам скота, присвоенного им колхозного имущества, фамилии выпоротых по указке старосты сельчан. Упоминалось и о выдаче фашистам евреев.

Эти же акты взял за основу при вынесении приговора и военный трибунал войск НКВД, рассмотревший дело Коновалова и приговоривший его к высшей мере наказания. Однако Коновалову удалось избежать расстрела, поскольку Военная коллегия Верховного Суда СССР, основываясь на тех же актах, не усмотрела в его действиях активного соучастия в уничтожении евреев.

2 ноября 1942 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР была образована Чрезвычайная государственная комиссия (ЧГК) по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их пособников, а также причиненного ими ущерба. Одной из ее задач явилось установление во всех случаях, где это представится возможным, личностей немецко-фашистских преступников, виновных в организации или совершении злодеяний на временно оккупированных советских территориях, с целью предания их суду. Однако при имевших место масштабах работы, даже реализуя предоставленные ей чрезвычайные полномочия, она не смогла достичь поставленной цели – полного установления и расследования злодеяний гитлеровцев на территории СССР – и приобрела значение прежде всего координационного центра. Необходимость проведения всенародных мероприятий по изобличе-

нию гитлеровских военных преступников была очевидной.

В связи с этим возникла проблема относительно структуры соответствующих органов в качестве мобилизующего их начала. Как известно, еще задолго до начала войны функции правоохранительных органов в СССР были в значительной степени узурпированы партийной и исполнительной властью. Не только в центре, но и на местах сформировались внесудебные органы для привлечения советских граждан к уголовной ответственности. Так называемые тройки включали первого секретаря местного комитета партии, председателя исполкома и начальника местного органа госбезопасности. Советское правительство избрало данную формулу и в деле изобличения нацистских преступников.

Постановлением СНК СССР от 16 марта 1943 г. была представлена структура органов, призванных осуществить расследование на местах и оказать Чрезвычайной государственной комиссии необходимую помощь [10, с. 139–141].

Основное бремя расследования было возложено на республиканские, краевые и областные комиссии содействия, образование которых предусматривалось в местах, освобожденных от оккупантов. Состав комиссий определялся следующим образом: председатель – 1-й секретарь ЦК ВКП (б) республики (крайкома, обкома), члены – председатель (или его заместитель) Совнаркома республики (краевого, областного исполкома), соответствующий начальник УНКВД, а также 1–2 члена из местных представителей.

Согласно Положению о ЧГК и ее Инструкции «О порядке установления и расследования злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников», одобренной СНК СССР 17 июня 1943 г., комиссии содействия производили установление и расследование злодейских преступлений, учиненных оккупантами против советских граждан.

В пределах своих регионов комиссии содействия имели статус, определенный для ЧГК. Их основными задачами стали объединение и согласование проводимой советски-

ми государственными органами работы по учету военных преступлений и причиненного захватчиками ущерба, установление во всех случаях, где это представляется возможным, личностей нацистов, виновных в организации или совершении злодеяний на оккупированных советских территориях, с целью предания их суду. Для осуществления этих задач на комиссии было возложено сбор документальных данных о злодеяниях и их проверка, а также обработка указанных материалов и по мере необходимости их публикация.

Комиссии имели право поручать соответствующим органам производить расследование, опрашивать потерпевших, собирать свидетельские показания и иные документальные данные, относящиеся к насилиям, зверствам, грабежам, разрушениям и другим преступным действиям гитлеровцев и их пособников.

Сталинградская областная комиссия содействия была создана одной из первых решением бюро Сталинградского обкома ВКП (б) от 21 марта 1943 г. и работала до марта 1945 г. В ее состав вошли партийные и советские руководители области, большинство из которых незадолго до того представляло городской комитет обороны: председатель Сталинградского облисполкома И. Ф. Зименков, начальник областного Управления НКВД А. И. Воронин, секретарь горкома ВКП(б) И. А. Пиксин и председатель Дзержинского райисполкома Т. С. Мурашкина. Возглавил комиссию содействия 1-й секретарь Сталинградского обкома партии А. С. Чуянов. Ответственным секретарем комиссии был утвержден ведущий особым сектором Сталинградского обкома ВКП(б) Ф. П. Мякинин [17, л. 231].

Установление и расследование злодеяний захватчиков расценивались как важнейший участок партийной и государственной работы, имеющий большое военнополитическое значение. Руководителям органов НКВД, партийных и советских структур этой связи надлежало немедленно заактировать все имеющиеся факты злодеяний и нанесенного захватчиками ущерба; привлечь к составлению актов представителей партийного и советского актива, хозяйственных,

кооперативных, профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций [6, л. 74].

Сталинградская комиссия содействия начала свою работу не на пустом месте. 4 марта 1943 г. находившийся в Москве А. С. Чуянов направил А. И. Воронину по телеграфу особое поручение. Участвуя в подготовке и обсуждении названных решений, он просил направить в ЦК ВКП(б) материалы, касающиеся зверств немецко-фашистских захватчиков над мирными гражданами и военнопленными в Сталинградской области. Все факты о злодеяниях гитлеровцев в обязательном порядке надлежало заактировать и направить нарочным в Москву, в приемную члена Государственного комитета обороны, главы Комитета по восстановлению освобожденных районов Г. М. Маленкова. 15–20 «основных и главных актов» он попросил направить без промедления – по ВЧ, проявив при этом особый интерес к чудовищному злодеянию гитлеровцев в хуторе Алексеевский Городищенского района [4, л. 26]. Таким образом, начало официального расследования злодеяний фашистов в Сталинградской области было положено изобличением их в совершении одного из самых жутких преступлений не только на ее территории, но и вообще за время войны.

В подготовленной А. И. Ворониным справке отмечалось, что в хуторе Алексеевский оккупанты организовали лагерь военнопленных, в котором содержалось около 5 тыс. узников. В течение двух месяцев фашисты не выдали им ни грамма хлеба, принуждая к людоедству. Медицинская помощь в лагере отсутствовала. Израненных пленников пожирали черви, у них отгнивали руки и ноги, от голода трескались опухшие тела. Без всякого повода ежедневно фашисты расстреливали несколько десятков человек. Только на утренних осмотрах они убивали по 30–40 заключенных. За 2 месяца в лагере погибли 4 тыс. узников. Как сообщили очевидцы, находившиеся в лагере раненый в бою танкист и студент Сталинградского педагогического института, поев человеческого мяса, умерли, а их тела съели другие пленные. Весь лагерь был завален трупами, у которых разре-



заны животы и вынуты печень и сердце, а из голов – мозг. Лишив заключенных даже падали, фашисты заставили их есть убитых и умерших товарищей [4, л. 24–25].

Приняв во внимание указание А. С. Чуянова, руководство УНКВД предписало своим подразделениям как в данном случае, так и впредь обязательно документировать все установленные факты злодеяний актами, составленными представителями органов Советской власти с участием свидетелей.

Несмотря на очевидность злодеяний гитлеровцев, для их уголовного преследования требовалась определенная нормативная база. Поскольку до того времени Советское правительство решало основные вопросы уголовной ответственности гитлеровцев лишь в декларативной форме, то разрешение насущных задач изобличения военных преступников было возможно только в результате местного нормотворчества, т. е. в административном порядке. Это стало одной из наиболее характерных особенностей уголовного преследования фашистов за совершенные ими злодеяния в Советском Союзе на начальном этапе.

Как представляется, борьбу с военными преступниками, относящуюся к сфере военно-правового регулирования, следовало было вести исключительно при помощи нормативно-правовых актов, издаваемых общесоюзными органами государственной власти. Однако участникам расследования злодеяний оккупантов пришлось руководствоваться своими собственными соображениями, поскольку вплоть до мая 1943 г. никаких указаний (кроме самых общих директив) не только от правительства, но и от своих ведомственных органов они не получали. Руководителям местных органов не осталось ничего другого, как самим разработать детали не только процесса расследования, но и признаки квалификации злодеяний. Особенно наглядно это видно на примере Сталинградского УНКВД.

По окончании Сталинградской битвы А. И. Воронину поступил приказ заместителя Наркома внутренних дел Меркулова № 1466, который послужил сигналом к началу крупномасштабных операций по проведе-

нию полного учета злодеяний фашистских захватчиков. Во исполнение приказа был разработан план ключевых мероприятий, определивший силы и средства, привлекаемые Управлением для установления и расследования нацистских злодеяний. Его подготовил начальник контрразведки УНКВД П. С. Литман. План предусматривал:

а) разработку приказаний начальникам всех подразделений УНКВД, транспортным органам и войскам НКВД о развертывании работы по сбору и документированию фактов злодеяний оккупантов – через агентуру, путем допросов арестованных, заявителей, потерпевших, а также на основе изучения и обобщения имеющихся материалов о злодеяниях;

б) разработку примерного перечня вопросов, по которому надлежало выявлять и документировать факты военных преступлений, а именно: насилия над женщинами, несовершеннолетними девочками, старухами; использования на тяжелых работах физического труда несовершеннолетних, стариков, больных и беременных женщин; использования детей, стариков и женщин во время боевых действий для прикрытия воинских подразделений; издевательств над военнопленными, заложниками, гражданами еврейской национальности.

При выяснении вопросов, связанных с причинением гражданам физического и материального ущерба, требовалось указывать установочные данные пострадавших, последствия насилия для их здоровья, а также фамилии, приметы и другие данные о фашистских преступниках [4, л. 166–169].

Рассмотренный перечень по сути содержал диспозиции различных составов военных преступлений и определял, какие нарушения порядка несения гитлеровцами службы и ведения военных действий являются злодеяниями в отношении советских людей и подлежат наказанию.

Таким образом, П. С. Литман самостоятельно восполнил пробел в правовом регулировании уголовного преследования фашистских преступников, прибегнув к методу перечисления и придав своему перечню обрательную силу.

В качестве одной из мер план преду-

сма­три­вал про­ве­де­ние дан­ной ра­бо­ты по ли­нии ми­ли­ции. В свя­зи с э­тим 22 мар­та 1943 г. на­чаль­ни­ку об­ла­ст­ной ми­ли­ции Н. В. Би­рю­ко­ву бы­ло на­прав­ле­но ин­струк­тив­ное ука­за­ние:

1. Мо­би­ли­зо­вать ап­па­рат ми­ли­ции в го­ро­де и ос­во­бо­жен­ных от ок­ку­пан­тов рай­о­нах на вы­яв­ле­ние и до­ку­мен­ти­ро­ва­ние фак­тов раз­ру­ше­ний, гра­бе­жей, рас­стрелов, из­де­ва­тель­ств, на­си­лий и дру­гих звер­ств не­мец­ко-фа­шист­ских зах­ват­чи­ков.

2. Вме­нить в обя­зан­ность ра­бот­ни­кам, ве­ду­щим след­ствие, в про­цес­се до­про­сов об­ви­няе­мых и дру­гих лиц, ко­то­рым мо­гут быть из­вест­ны фак­ты зло­дея­ний, до­ку­мен­ти­ро­вать их от­дель­ны­ми про­то­ко­ла­ми до­про­сов.

3. Про­ин­струк­ти­ро­вать аген­ту­ру на вы­яв­ле­ние е­ще не вскры­тых ак­тов звер­ств, а так­же лиц, ко­то­рым они мо­гут быть из­вест­ны. Вы­яв­лен­ные во­ен­ные пре­ступ­ле­ния до­ку­мен­ти­ро­вать ак­та­ми и про­то­ко­ла­ми до­про­сов. Ис­поль­зо­вать все воз­мож­но­сти для ро­зыс­ка и из­ъя­тия до­ку­мен­тов, фо­то­сним­ков и дру­гих ма­те­ри­а­лов, под­твер­ждаю­щих звер­ства фа­ши­стов.

4. Про­смот­реть уже имею­щие­ся по э­тому во­про­су ма­те­ри­а­лы, про­ве­ряя их по ме­ре не­об­хо­ди­мо­сти, и не­мед­лен­но на­пра­вить их в УНКВД [4, л. 170].

Ор­га­ны НКВД яви­лись, по­жа­луй, са­мой на­деж­ной и ко­мпе­тен­той опо­рой Ста­лин­град­ской об­ла­ст­ной ком­ис­сии со­дей­ствия. Уже к мо­мен­ту ее об­ра­зо­ва­ния А. И. Во­ронин от­дал при­каз, со­глас­но ко­то­ро­му на­чаль­ни­кам рай­от­де­лов НКВД на­дле­жа­ло ока­зы­вать мест­ным пар­тий­ным и со­вет­ским ор­га­нам все­мер­ную по­мощь в вы­пол­не­нии воз­ло­жен­ных на них ком­ис­сией со­дей­ствия за­дач. Ру­ко­вод­ству мест­ных под­раз­де­лений НКВД бы­ло дано раз­ре­ше­ние пре­дос­та­влять про­ве­ряе­мые ма­те­ри­а­лы со­от­вет­ст­вую­щим пар­тий­ным и со­вет­ским ор­га­нам.

План, раз­ра­бо­тан­ный на­чаль­ни­ком кон­тр­раз­вед­ки УНКВД, от­во­дил со­труд­ни­че­ству с об­ла­ст­ной ком­ис­сией пер­во­сте­пен­ное зна­че­ние. Он пре­дус­ма­три­вал под­дер­жа­ние ре­гу­ляр­ной свя­зи с ком­ис­сией со­дей­ствия по во­про­сам ус­та­нов­ле­ния и рас­сле­до­ва­ния зло­дея­ний гит­ле­ров­цев; обес­пе­че­ние сво­е­вре­мен­но­го вы­пол­не­ния за­да­ний ком­ис­сии по про­вер­ке, уточ­не­нию и рас­сле­до­ва­

нию фак­тов зло­дея­ний; вы­де­ле­ние на­чаль­ни­ка од­но­го из от­де­лов кон­тр­раз­вед­ки УНКВД для об­об­ще­ния по­сту­пив­ших ма­те­ри­а­лов и на­прав­ле­ния ре­зуль­та­тов в об­ла­ст­ную ком­ис­сию и НКВД СССР.

На­чаль­ник об­ла­ст­но­го Управ­ле­ния НКВД и ре­дак­тор га­зе­ты «Ста­лин­град­ская прав­да» опу­бли­ко­ва­ли об­ра­ще­ние к на­се­ле­нию об­ла­сти, в ко­то­ром со­дер­жа­лась прось­ба со­об­щить ком­ис­сии со­дей­ствия о всех вы­яв­лен­ных фак­тах на­си­лий, рас­стрелов, уго­на со­вет­ских гра­ждан в гер­ман­ское ра­бство, о гра­бе­жах, чи­ни­мых ок­ку­пан­та­ми. Ма­те­ри­а­лы на­дле­жа­ло на­пра­влять в об­ком ВКП(б). Как бы­ло ука­за­но в об­ра­ще­нии, заяв­ле­ния и проч­ие ма­те­ри­а­лы по э­тому во­про­су (при­ка­зы, рас­по­ря­же­ния и обяв­ле­ния не­мец­ко-фа­шист­ских вла­стей, со­хра­нив­шие­ся фо­то­сним­ки о звер­ствах) при­ни­ма­лись так­же на мес­тах – рай­он­ны­ми ком­и­те­та­ми пар­тии и Со­ве­та­ми де­пу­та­тов тру­дя­щих­ся [6, л. 51].

Пос­ле изу­че­ния в об­ла­ст­ной ком­ис­сии все по­сту­пив­шие ма­те­ри­а­лы тща­тель­но про­ве­ря­ли со­труд­ни­ки НКВД. На­чаль­ник Си­ро­тин­ско­го рай­от­де­ла НКВД со­об­щил, на­при­мер, в об­ла­ст­ную ком­ис­сию, что по­лу­чен­ные от нее 32 ак­та о зло­дея­ниях зах­ват­чи­ков в ху­то­рах Аки­мов­ский и Трех­ос­тров­ской его со­труд­ни­ка­ми три­жды про­ве­ре­ны [6, л. 55].

Ос­нов­ным сред­ством до­ка­зы­ва­ния, как и пре­жде, яв­ля­лось ак­ти­ро­ва­ние фак­тов зло­дея­ний пред­ста­ви­те­ля­ми об­щес­тен­но­сти. Все проч­ие фор­мы и на­прав­ле­ния рас­сле­до­ва­ния бы­ли, как пра­ви­ло, про­из­вод­ны­ми от не­го.

Ор­га­ны НКВД, пар­тий­ные и го­су­дар­ствен­ные ор­га­ны об­ла­сти стре­ми­лись усо­вер­шен­ст­во­вать ра­бо­ту мест­ных ком­ис­сий по ус­та­нов­ле­нию и рас­сле­до­ва­нию звер­ств, пре­одо­леть раз­но­бой в со­став­ле­нии ак­тов, эле­мен­тар­ную не­гра­мот­ность и не­бреж­ность, прев­ра­тить ак­ти­ро­ва­ние в эф­фек­тив­ный и ав­то­ри­тет­ный ме­ха­низм не толь­ко про­па­ган­дист­ской бор­ьбы, но и уго­лов­но­го прес­ле­до­ва­ния гит­ле­ров­ских во­ен­ных пре­ступ­ни­ков. 17 мая 1943 г. их дея­тель­ность в Ста­лин­град­ской об­ла­сти бы­ла при­ве­де­на в си­сте­му и под­чи­не­на еди­ным пра­ви­лам про­из­вод­ства рас­сле­до­ва­ния. В э­тот день об­ла­ст­ная ком­ис­сия со­дей­ствия по­лу­чи­ла и при­ня­ла к ру­ко­вод­ству ин­струк­ции ЧГК о по­ря­д­ке ус­та­нов­

ления и расследования злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их пособников [8, л. 25–26].

Инструкции не вносили существенных изменений в практику установления и расследования злодеяний и касались в основном установления единообразия при составлении актов. Порядок предусматривал установление фактов злодеяний на основании заявлений граждан, опросов потерпевших и свидетелей, врачебной экспертизы, а также осмотров мест совершения зверств. Указание выявленных военных преступников при этом было обязательным. Данные о них требовалось дифференцировать по всем видам соучастия (организаторы, подстрекатели, исполнители и их пособники), а также назвать имена, наименования воинских частей, учреждений или организаций оккупационных властей, к которым установленные лица принадлежали.

Акты по возможности должны были содержать точное описание зверств, включая время, место и способ совершения. Инструкции требовали, чтобы к актам прилагались все относящиеся к делу документы: заявления, протоколы опросов, заключения медицинских экспертов, фотоснимки, письма советских людей из германской неволи, обнаруженные приказы и распоряжения военного командования и администрации гитлеровцев.

Вместе с инструкциями ЧГК предоставляла на места формы актов, сводных ведомостей, протоколов опросов и опросных листов, разработанные специально для установления и расследования зверств оккупантов и их пособников.

С получением инструкций областной комиссии содействия пришлось заново приступить к учету ущерба и злодеяний, так как единые требования к оформлению актов обусловили необходимость в унификации огромного количества накопленных материалов, отличавшихся исключительным разнообразием. В связи с этим А. С. Чуянов даже обратился в Чрезвычайную государственную комиссию и Прокуратуру СССР с просьбой вернуть оттуда материалы о зверствах фашистов для дополнительной разработки.

Поскольку региональные комиссии по установлению и расследованию злодеяний

нацистов стали обязаны систематизировать поступившие материалы (путем составления особых актов-списков и сводных ведомостей), то активирование приобрело сравнительно четкую структуру. Первичные акты местных комиссий служили основой для составления актов и обобщающих документов вышестоящими комиссиями, вплоть до областной. Например, 10 сентября 1943 г. областная комиссия содействия на основе актов, предоставленных сельскими комиссиями, оформила акт о грабежах и изнасилованиях, совершенных оккупантами в Городищенском районе [10, л. 27].

Лишенная практически всех условностей, свойственных действовавшим в то время уголовно-процессуальным нормам, максимально упрощенная схема изобличения фашистов была призвана обеспечить установление и расследование злодеяний в предельно сжатые сроки людьми, не обладавшими профессиональными навыками расследования. Чтобы по возможности восполнить и этот пробел, областная комиссия направила в освобожденные районы в качестве своих уполномоченных «специалистов по учету злодеяний, совершенных немецко-фашистскими войсками» – работников областной прокуратуры. Их наделили полномочиями по мобилизации всех райкомов партии, исполкомов, органов прокуратуры, милиции и судов на оформление актов о злодеяниях захватчиков.

Теперь уже акты включали не просто описание чудовищных злодеяний фашистов, но и улики против них, приобретая тем самым важнейшее доказательственное значение.

Обращает на себя внимание еще одна новелла, свойственная первому поколению актов о злодеяниях захватчиков. Естественно, что во время их хозяйничанья и даже в момент изгнания мало кому приходило в голову выяснять личности или запоминать приметы фашистских изуверов, да и вопрос об этом еще не стоял. Теперь же, когда позиция Советского правительства переменилась, по прошествии значительного времени оказалось чрезвычайно трудно выделить из безликой массы гитлеровцев, находившихся как по одну, так и по другую сторону линии

фронта, подлинных виновников и исполнителей неслыханных злодеяний. В условиях жесткой установки выявлять офицеров и солдат гитлеровской армии, повинных в военных преступлениях, участникам активирования оставалось только оправдываться в отведенных для этого формами актов местах, ибо в момент расследования установить указанных лиц не представлялось возможным. В лучшем случае акты содержали данные о роде войск, зверствовавших в том или ином месте (мотопехота, танкисты, минометчики и т. д.).

Ряд актов в качестве виновников отмечал целые соединения, части вермахта или их командование. Так, 13 июля 1943 г. комиссия Ерманского района Сталинграда обвинила в издевательствах над мирными гражданами, скрывавшимися в подвале Облпотребсоюза, 193-й пехотный полк гитлеровцев. 7 августа 1943 г. колхозная комиссия села Каменка Ворошиловского района на основе заявлений колхозников и осмотра места убийства установила факт уничтожения в «душегубке» 164 евреев, признав ответственными за это командование 243-го танкового и 601-го минометного полков, а также командование 6-й армии немцев, дислоцировавшихся в захваченной Каменке [13, с. 33].

Как показало дальнейшее развитие событий, судьям военного трибунала для вынесения обвинительного приговора подсудимому оказалось вполне достаточно констатировать его принадлежность к карательным частям вермахта, а также факты злодеяний «на счету» его подразделения. При этом выпадало зачастую такое важное звено, как причинная связь между действиями самого обвиняемого и злодеяниями, ответственность за которые возлагалась указанным выше способом на воинскую часть, которой он руководил или в которой служил [12].

В условиях, когда при расследовании злодеяний неизменно выпячивалось такое их качество, как принадлежность к единой системе геноцида в отношении советского народа, заранее спланированной и неуклонно проводимой правящей гитлеровской кликой и ее военным командованием, указанная позиция участников расследования представляется оправданной. Однако противоположная

сторона выдвигала свои аргументы. К примеру, генерал Енекке – одна из крупнейших фигур командования находившейся в Сталинграде гитлеровской группировки, защищаясь уже после войны в заседании советского военного трибунала в качестве обвиняемого военного преступника, заявил со ссылкой на условия войны и неизбежность «некоторых жертв», что в числе 300 тыс. войск могут оказаться «отдельные преступники»: «Командующего армией смешно обвинять в этом, как было бы смешно обвинять Севастопольский горсовет в преступлениях, совершаемых жителями города» [9, л. 7].

Другой характерной особенностью активирования злодеяний данного периода является то, что сотрудники «компетентных органов», вовлеченные в расследование, прекратили афишировать свое участие в нем. Работники органов государственной безопасности, внутренних дел, прокуратуры, скромно упомянутые последними в списках комиссий по установлению и расследованию злодеяний, теперь уже ничем не выдавали своей ведомственной принадлежности.

Эти и другие перемены во многом были обусловлены появлением на Сталинградском театре борьбы с нацистскими преступниками члена ЧГК, академика И. П. Трайнина – известного теоретика уголовного преследования гитлеровцев за совершенные ими злодеяния.

Немедленно по приезду он прочитал доклад партийному и советскому активу области, вслед за тем совместно с начальником УНКВД А. И. Ворониным организовал заседание областной комиссии содействия, на котором о проделанной работе по установлению злодеяний захватчиков отчитались руководители областных органов госбезопасности, милиции и прокуратуры. На нем, 2 июля 1943 г., И. П. Трайнин и дал исчерпывающий инструктаж по вопросам сбора материалов о зверствах оккупантов в области [4, л. 67–73].

Еще не ведая о том, что с освобождением оккупированной территории Советского Союза ему придется узнать о гораздо более чудовищных злодеяниях гитлеровцев, о сотнях тысяч замученных советских граждан в Орловской, Смоленской, Киевской, Одес-

ской и других областях страны, И. П. Трайнин в деле изобличения гитлеровцев отводил Сталинграду исключительную роль. По его мнению, этот город приобрел особое значение, так как после событий, повлекших коренной перелом в Великой Отечественной войне, к нему было приковано внимание всего мира. И если «Правда» в те дни связывала слово «Сталинград» в сознании всего мира с торжеством исторической справедливости, то И. П. Трайнин добивался, чтобы Сталинград знаменовал собой установление юридической справедливости в отношении нацистских военных преступников.

В ходе своего выступления он призвал к тому, чтобы Сталинград восстановил доказательств гитлеровских зверств, которые могли быть представлены не только в советский трибунал, но и в международный, где «будут сидеть юристы и будут соблюдаться формальности».

Особо И. П. Трайнин предостерегал от ведомственного подхода к установлению и расследованию военных преступлений. Деликатно указав на то обстоятельство, что собравшиеся перед ним руководители, которым поручена организация установления и расследования злодеяний, причастны к производству по «вредительским делам», т. е. к репрессиям «врагов народа», И. П. Трайнин просил их «не юридизировать» дело изобличения нацистских преступников. Это было необходимо для того, чтобы избежать суждений иностранных юристов о том, что гитлеровские зверства «формально изобразили» люди, каравшие собственных, ни в чем не повинных соотечественников. Вот почему он предложил избегать при составлении актов тех формальностей и выражений, которые свойственны служебным уголовно-процессуальным документам (в частности, рекомендовал отказаться от предупреждения свидетелей злодеяний об уголовной ответственности за дачу ложных показаний и за отказ от дачи показаний, так как международная юрисдикция может отнестись настороженно к подобного рода документам и сказать, что тут нужна народная справедливость.

Приводя в пример акты, составленные работниками милиции и прокуратуры с указанием ведомств, к которым они принадле-

жали, И. П. Трайнин советовал впредь предупреждать их появление: «Народ сам выступает, а вы организуйте, вы должны ему помочь».

Подобная щепетильность при составлении обвинительного материала была вполне обоснована, ведь несмотря на выразившееся стремление стран антигитлеровской коалиции к наказанию военных преступников, определенные правительственные круги за рубежом использовали любой повод, чтобы отложить принятие кардинальных решений. Любые сомнения в достоверности сведений о бесчинствах фашистов в Советском Союзе могли существенно повлиять на неотвратимость их уголовного наказания в международном масштабе.

В целом же выступление И. П. Трайнина, как и его деятельность в Сталинграде, были проникнуты заботой о подготовке международного суда над нацистскими преступниками. Выдвинутые им задачи были продиктованы прежде всего заявлением Советского правительства от 14 октября 1942 г. «Об ответственности гитлеровских захватчиков и их пособников за злодеяния, совершенные ими в оккупированных странах Европы», в котором содержалось требование об организации международного суда над преступными руководителями нацистского режима.

Разумеется, для судебного разбирательства такого масштаба необходимо было отобрать самые существенные, самые яркие документы, за которыми и прибыл в Сталинград И. П. Трайнин. В то же время следует признать, что подобная позиция не могла не иметь неблагоприятных последствий для хода расследования, поскольку многие его участники в погоне за сенсационными фактами оставляли без внимания множество военных преступлений, совершенных рядовыми гитлеровцами на территории области. Для того чтобы пресечь такое развитие событий, Сталинградская областная комиссия содействия указала на недопустимость проведения учета и расследования поверхностно, «по общеизвестным и главным образом крупным фактам», оставляя неучтенной основную массу злодеяний, и потребовала получить «полную картину зверства немецких оккупантов» [17, л. 22–23].

Выяснение фашистской государственной политики на временно оккупированных территориях по-прежнему занимало центральное место в расследовании. Наиболее красноречивые материалы о ней были получены в результате деятельности комиссии Дзержинского района Сталинграда, личное участие в которой принял И. П. Трайнин. В данном случае он не только наглядно продемонстрировал, как именно необходимо изобличать гитлеровских военных преступников, но и создал основной фон, на котором происходила вся последующая борьба с виновниками и исполнителями злодеяний в области.

Работа комиссии в составе И. П. Трайнина, председателя Дзержинского райисполкома Т. С. Мурашкиной, профессора В. Г. Ильинского, врача Н. Г. Тушнова и работницы столовой облисполкома М. И. Даниловой, предполагавшая установление и расследование злодеяний гитлеровской военной комендатуры в Сталинграде завершилась 2 июля 1943 г. Составленный ею акт в своей основе имел материалы об обнаружении на кладбище 516 трупов советских граждан, замученных в германской военной комендатуре. Среди них было 50 детей в возрасте от трех до двенадцати лет.

Комиссия тесно сотрудничала с органами госбезопасности, которые провели большую работу по исследованию трофейных документов, приказов и распоряжений гитлеровской военной администрации во главе с комендантом Сталинграда генералом Ленningом. Сотрудники УНКВД допросили большую группу плененных работников комендатуры и армейской разведки – как немцев, так и предателей Родины.

Осмотр трупов, произведенный представителями общественности 25 марта 1943 г., показал, что гитлеровцы зверски истязали советских людей. У 139 жертв – женщин и девочек – руки были заломлены назад и связаны проволокой, причем у 18 из них вырезаны груди, у многих отрезаны уши, отрублены пальцы рук и ног. Даже трупы детей были изуродованы: отрезаны пальцы, порезаны ягодицы, выколоты глаза. На большинстве трупов обнаружены следы ожогов. 141 труп имел следы огнестрельных ран в голову и грудь, 92 – странгуляционные

полосы на шее, что свидетельствовало о повешении. На трупах многих мужчин выжжены каленым железом или вырезаны ножом пятиконечные звезды. Первоначально виновник установленных злодеяний был конкретизирован в лице германской военной комендатуры. В качестве доказательств служили две вывески, прибитые гитлеровцами на улицах города: «Кто здесь пройдет, тому смерть», «русским проход запрещен, за нарушение – расстрел» [4, л. 79–83]. Следователи НКВД не только назвали имена конкретных виновников, но и раскрыли картину той участи, которую фашисты уготовили жителям Сталинграда.

Бывший сотрудник германской военной комендатуры майор Шпайдель на вопрос о том, в чем заключалась политика германского военного командования и его администрации в отношении гражданского населения, в ходе допроса сообщил, что в Сталинграде, как и вообще на оккупированной территории СССР, она состояла в том, чтобы изъять советский и партийный актив, евреев, вывезти их за город и передать гестапо для расстрела. Предполагалось также «обезвредить» всех, кто недоволен вторжением германских войск. Оставшееся население планировали зарегистрировать и выявить таким путем специалистов для использования при восстановлении предприятий, которые необходимы в целях обеспечения жизнедеятельности германской армии, а остальное население отправить на работы в Германию [4, л. 85–89].

Поскольку гитлеровцев признала часть казачьего населения области (Шпайдель подтвердил стремление фашистских спецслужб любой ценой привлечь на свою сторону казаков), что выразилось, например, в формировании казачьих отрядов, выступивших затем на стороне вермахта, то областная комиссия придавала исключительное значение получению достоверной информации о режиме при гитлеровской оккупации, о фактах массовых насилий прежде всего в отношении казаков.

Надо отметить, что положение населения в оккупированных районах не всегда соответствовало официальной версии. Например, инструктор Сталинградского обкома

ВКП(б) Растеряев сообщил из Ворошиловского района: «Как это ни печально, а необходимо признать, что очень многие из сельских жителей, если не большинство, не совсем довольны приходом Красной Армии. Объясняется это тем, что они основательно устроили свои единоличные хозяйства и упорно стараются держаться этого, а не колхозного порядка. К тому же немецко-румынские захватчики раздали немало колхозного имущества, а некоторые сами тащили все, что могли унести или увезти и расставаться с ним жителям очень не хочется» [1, л. 55].

Особой сложностью отличалось расследование такого вида гитлеровских злодеяний, как угон мирных граждан в германское рабство, поскольку гитлеровцы изображали отъезд советских людей на работы в Германию как добровольный.

14 сентября 1942 г. гитлеровское военное командование издало приказ о регистрации сталинградцев в возрасте от четырнадцати до пятидесяти лет для вывоза их в Германию. Не добившись добровольного согласия, оккупанты стали насильно угонять советских граждан в неволю. Немецкие коменданты вывешивали на улицах приказы о расстреле лиц, непрошедших регистрацию.

Колонны жителей Сталинградской области потянулись под конвоем в германское рабство. Дети, больные, старики тысячами умирали по дороге на Белую Калитву, где располагались пересыльные лагеря для невольников. Дорогой фашисты отбирали у беззащитных людей все ценное, а сопротивлявшихся убивали.

К началу октября 1942 г. гитлеровцы согнали из оккупированных районов Сталинградской области в Белую Калитву около 10 тыс. советских граждан, разместив их в конюшнях и птичниках совхоза. Многие из них замерзли под открытым небом.

Учет виновных в указанных злодеяниях производился по поручению ЧГК в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 ноября 1942 г. и нотой НКВД СССР от 11 мая 1943 г. «О массовом насильственном уводе в немецко-фашистское рабство мирных советских граждан и об ответственности за это преступных германских властей и частных лиц,

эксплуатирующих подневольный труд советских граждан в Германии» [14].

Как и прежде, Советское правительство возлагало ответственность за эти преступления прежде всего на преступную гитлеровскую клику и ее военное командование. Однако теперь ответственность разделяли также гитлеровские чиновники, ведавшие набором, уводом, перевозкой, содержанием в лагерях, продажей в рабство и бесчеловечной эксплуатацией советских граждан.

Одновременно нота указывала, что Советское правительство возлагает полную ответственность и на тех частных лиц в Германии, которые бесчеловечно эксплуатируют на своих предприятиях или в домашнем хозяйстве поработанных граждан Советского Союза.

Приступив к расследованию, Сталинградская областная комиссия прежде всего обязала органы НКВД, партийные и советские органы области произвести опрос граждан, возвратившихся из фашистской неволи. На места были направлены специальные бланки опросных листов.

Райкомам партии и райисполкомам (а также сельсоветам) предписывалось проводить опросы репатриированных граждан с обязательным привлечением следственных органов и общественных организаций. Заполненные опросные листы считались действительными только после заверения их в райисполкоме. Они подлежали немедленно направлению в областную комиссию.

По возможности от репатриированных советских граждан принимали лично ими написанные заявления, содержащие описание жизни и издевательств в германском рабстве. Опросу подлежали все граждане, возвратившиеся из неволи, включая тех, кто ранее не проживал в Сталинградской области. Лишь бывшие советские военнопленные репатриированными не признавались и опросу не подлежали. Учтя прежние ошибки, Сталинградская областная комиссия требовала оформлять материалы опроса строго по установленной форме.

Увод мирных советских граждан в рабство, как правило, сопровождался совершением фашистами иных злодеяний. Стремясь охватить всю их совокупность, участники расследования облекли его в форму анкети-

рования. Престранный опросный лист включал следующий перечень обстоятельств: когда и откуда опрашиваемый был угнан в неволю; кто из немцев (венгров, румын и др.) руководил угоном, кто оказывал им помощь; куда угнанный был направлен работать; краткое изложение условий и обстоятельств, имевших место в пути на фашистскую каторгу; как происходило на месте направление на работу (купля-продажа, направление под конвоем, заключение в концлагерь и т. д.); сведения о месте работы в Германии, включая приметы хозяина предприятия; краткое описание условий работы и жизни в неволе (род работы, число часов рабочего времени, оплата, снабжение предметами первой необходимости и т. д.); краткое описание фактов насилий, издевательств, истязаний, побоев и других преступных действий владельца предприятия и его служащих; перечень лиц администрации предприятия, полицейских и других лиц, виновных в эксплуатации и истязании советских граждан. Требовались также данные о членах их семей и об отношении их к угнанным советским гражданам.

В графе «Особые замечания» репатрированные сетовали, как правило, на ограбление их хозяевами. Но встречались также и бесхитростные записи о том, что по мере приближения Красной Армии отношение германских хозяев менялось, и они становились гораздо более покладистыми [10, л. 7].

Непосредственно опросами занимались уполномоченные областной комиссии содействия, руководители партийных и советских органов, а также участковые уполномоченные райотделов НКВД. Попутно сотрудники органов внутренних дел и государственной безопасности выясняли, соответствуют ли действительности заявления об угоне в Германию. Подлежал выяснению и род занятий репатрированного до того, как он оказался в Германии. Именно так выявляли предателей Родины и пособников фашистов, бежавших с ними, а затем возвратившихся в Советский Союз.

По вопиющим фактам издевательств, сопутствовавших угону, райотделы НКВД производили необходимые следственные действия. Они включали, как правило, допрос двух-трех свидетелей – очевидцев уго-

на. Их показаниями устанавливались: дата угона, его способ и организаторы.

Все выявленные факты порабощения советских граждан подлежали активированию комиссиями из местных жителей, которое также имело свои особенности. В состав комиссий должно было входить не менее пяти человек. К оформленным ими актам требовалось прилагать поименные списки угнанных (по специальной форме). В охвате опросом всех репатрированных областная комиссия опиралась на данные отдела облисполкома по хозяйству эвакуированного населения и органов милиции о регистрации граждан, возвратившихся из неволи.

К июлю 1943 г. большинство актов о злодеяниях гитлеровцев было сосредоточено в сельсоветах, райисполкомах и райкомах ВКП (б), что вполне соответствовало стратегии и тактике «всенародного расследования», разработанных областной комиссией содействия.

Однако чрезмерное увлечение фактором участия общественности в борьбе с гитлеровскими военными преступниками не способствовало достижению положительного эффекта. Напротив, Сталинградской комиссии содействия пришлось признать, что работа по установлению и расследованию злодеяний проводится неполно и не раскрывает, как того требуется, «полной картины зверства немецких оккупантов».

Злодеяния захватчиков представляли собой не просто эксцессы отдельных солдат и офицеров вермахта, а определенную систему, заранее предусмотренную и планомерно реализуемую нацистской кликой и ее военным командованием. На первый план расследования все более выдвигалась задача не только констатировать каждый факт, но и использовать его в уголовном преследовании гитлеровцев.

Требовался орган, способный не только согласовать проводимую работу, но и обеспечить подготовку обличительного материала, пригодного для судебного разбирательства любого уровня, вплоть до грядущего международного суда над гитлеровскими военными преступниками. Сталинградская областная комиссия содействия, осуществлявшая общее руководство, естественно, не могла решить столь сложную, чисто юриди-



ческую задачу.

В связи с тем, что при существовавшей организации расследования квалифицированная помощь прокурорско-следственных работников была весьма затруднена, 2 июля 1943 г. областная комиссия приняла решение создать для руководства расследованием фашистских зверств специальную оперативную группу во главе с А. И. Ворониным, возглавлявшим обособившееся к тому времени областное Управление НКГБ. В оперативную группу вошли прокурор Сталинградской области С. В. Бекедов, председатель областного суда Н. П. Корольков, уполномоченный НКЮ по Сталинградской области С. З. Левин, начальник контрразведки УНКВД П. С. Литман, начальник отдела УНКГБ М. В. Будников и начальник областного Управления милиции Н. В. Бирюков [4, л. 63].

Ответственность за проведение всех работ по установлению и расследованию злодеяний фашистов в области была целиком возложена на эту группу, А. И. Воронин разработал для нее план организационных мероприятий, который утвердил председатель областной комиссии содействия А. С. Чужанов.

По существу, данный план предусматривал мобилизацию сотрудников всех правоохранительных органов области на изобличение гитлеровских военных преступников [4, л. 54–65].

При его разработке были взяты за основу задачи, поставленные перед оперативной группой областной комиссией содействия. По ее решению в оперативную группу передали материалы о злодеяниях из всех органов, до сих пор занимавшихся расследованием, без исключения.

Районные комитеты ВКП (б), райисполкомы, руководители предприятий и учреждений, органов прокуратуры и милиции, народные суды были обязаны немедленно предоставить А. И. Воронину имевшиеся у них материалы и вещественные доказательства, свидетельствующие о злодеяниях захватчиков.

Для сбора материалов, их рассмотрения и решения вопросов по каждому факту о целесообразности специального расследования в оперативную группу вошли старший следователь УНКГБ В. А. Пантелеев, член областного суда П. Л. Миронова, прокурор «по

спецделам» Н. Н. Верейн и старший ревизор Управления НКЮ Г. И. Цалкина.

Члены оперативной группы работали прежде всего по территориальному принципу. Каждому персонально были поручены один из районов Сталинграда и по несколько районов области. Однако имела место и специализация – по организации работы с военнопленными и репатриированными. Этим занимались прикрепленные к группе следственные работники.

В соответствии с планом непосредственно в работу оперативной группы были включены 5 следователей прокуратуры, 3 следователя НКВД и 2 следователя НКГБ. Для проведения расследования выявленных фактов злодеяний гитлеровцев в районах к каждому члену группы прикрепили по два следователя. В распоряжение Н. В. Бирюкова, например, поступили следователь прокуратуры К. И. Забруднова и следователь НКВД В. В. Решетов.

Кроме того, все руководители областных правоохранительных органов, включенные в оперативную группу, были обязаны в трехдневный срок дать указания (нарочным) на места о привлечении к установлению и расследованию гитлеровских зверств всех следователей районных прокуратур, районных прокуроров, народных судей, начальников райотделов НКВД и НКГБ. Члены оперативной группы могли поручить прикомандированным следователям организовать работу по установлению и расследованию злодеяний на местах; оказывать практическую помощь в выявлении и расследовании конкретных фактов злодеяний и установлении виновных в их совершении; оформлять и своевременно направлять все материалы о злодеяниях в оперативную группу.

В свою очередь областная комиссия содействия специальным постановлением обязала райисполкомы, райкомы партии и прежде всего областную прокуратуру, суды и милицию немедленно расследовать все факты злодеяний, о которых сообщило население [17, л. 19–21]. Это означало, что областная комиссия содействия по-прежнему в качестве главной движущей силы расследования рассматривала партийные и советские органы, создающие комиссии для тщательного расследования всех зверств фашистов.

Однако с этого момента привлечение следственных органов к расследованию стало обязательным в каждом отдельном случае.

Оперативная группа как профессиональный орган расследования выполнила свою задачу в двухнедельный срок, отведенный ей комиссией содействия: обработала и восстановила в соответствии с едиными требованиями имеющиеся 157 актов о злодеяниях, придав им необходимую доказательственную силу, а также возглавила расследование злодеяний на его заключительном этапе, когда собранный обличительный материал надо было превратить в официальный обвинительный акт от имени трудящихся Сталинградской обл.

Собранные при рассмотренных обстоятельствах обличительные материалы в конце 1943 г. воплотились в проект постановления Чрезвычайной государственной комиссии «О злодеяниях немецко-фашистских захватчиков и причиненном ими ущербе в Сталинграде и оккупированных районах Сталинградской области». Помимо него, итогом расследования явился доклад председателя Сталинградской областной комиссии содействия А. С. Чуянова на заседании ЧГК, посвященном результатам ее деятельности, которое состоялось 11 марта 1945 г.

В указанных документах сообщалось, что в Сталинграде и области гитлеровцы истребили 38 554 мирных жителей и 6 074 военнопленных, в том числе расстреляли 1 744, повесили 108 человек. Насилиям и пыткам подверглись 1 598 граждан. В результате артобстрелов и бомбардировок, осуществленных гитлеровскими войсками, погибло еще 42 797 сталинградцев.

Значение расследования, проведенного под руководством Сталинградской областной комиссии содействия, состоит прежде всего в том, что были установлены жертвы разбойничьих действий немецко-фашистских захватчиков и причиненный ими материальный ущерб на оккупированной территории области. Однако список из 77 военных преступников во главе с генерал-фельдмаршалом Паулюсом, направленный в Чрезвычайную государственную комиссию, явно не соответствовал масштабам злодеяний, совершенных гитлеровцами в области. К тому же он в основном повторил опубликованный еще 2 февраля 1943 г. Совин-

формбюро список плененных фашистских генералов и офицеров.

### Библиографический список

1. Архив музея «Панорама Сталинградской битвы». П. 488. Инв. № 637.
2. Архив Управления ФСБ (УФСБ) по Волгоградской обл. Оп. 63. П. 11.
3. Архив УФСБ Волгоградской обл. Уголовное дело № 18504.
4. Архив УФСБ по Волгоградской обл. Оп. 63. П. 9.
5. Государственный архив Волгоградской обл. (ГАВО). Ф. 6088. Оп. 1. Д. 1.
6. ГАВО. Ф. 6088. Оп. 1. Д. 3.
7. ГАВО. Ф. 6088. Оп. 1. Д. 363.
8. ГАВО. Ф. 6088. Оп. 1. Д. 4.
9. ГАРФ. Ф. 7021. Оп. 116. Д. 382.
10. ГАВО. Ф. 6088. Оп. 1. Д. 2.
11. Документы обвиняют: Сборник документов о чудовищных зверствах германских властей на временно захваченных ими советских территориях. М., 1943. Вып. 1.
12. Епифанов, А. Е. Преследование военных преступников среди военнопленных вермахта в СССР (историко-правовой аспект) / А. Е. Епифанов // Право и практика. 2017. № 4.
13. Зверства немецких захватчиков в районах Сталинградской области, подвергшихся оккупации: Документы. Сталинград, 1945.
14. Правда. 1943. 12 мая.
15. Пищулина, С. Ю. Управление Наркомата юстиции РСФСР по Сталинградской области: особенности функционирования накануне и в период Сталинградской битвы / С. Ю. Пищулина, М. Л. Давыдова, А. А. Вилков // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4. История. Регионоведение. Международные отношения. 2018. Т. 23. № 1.
16. Поляков, В. Г. Отношение к военнопленным в СССР в начальный период плена (на материалах г. Сталинграда и Сталинградской области) / В. Г. Поляков, М. П. Назарова, Е. П. Воробьев // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4. История. Регионоведение. Международные отношения. 2018. Т. 23. № 1.
17. Центр документов новейшей истории Волгоградской обл. (ЦДНИВО) Ф. 113. Оп. 14. Д. 4.

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ

## LEGAL SUPPORT OF STATE AND MUNICIPAL AUTHORITIES

УДК 330.131.7:656.6  
ББК 67.99

### ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ТРАНСПОРТНОЙ СФЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*С. Н. Братановский, О. Г. Остапец*

**Аннотация.** Целью публикации является анализ нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере транспортного комплекса России, их оценка и выработка аргументированных предложений по их совершенствованию. Методология исследования базируется на применении исторического, логического, диалектического приемов и способов научного познания, а также метода административно-правового толкования изучаемых терминов, позволяющего сформулировать определения понятий применительно к сфере исследуемых отношений. В статье раскрывается содержание ее основных элементов: целей, форм, методов, субъектно-объектных связей. Особое внимание уделяется анализу уровня нормативно-правового обеспечения организации и деятельности системы управления транспортным комплексом Российской Федерации. Предложены пути корректировки транспортного законодательства. В заключение отмечается, что формирование новой модели контрольно-надзорной деятельности в транспортной сфере позволит снизить административную нагрузку на хозяйствующие субъекты, осуществляющие транспортную деятельность; будет способствовать повышению качества администрирования контрольных и надзорных функций и наиболее эффективному распределению ресурсов.

**Ключевые слова:** транспорт, контроль, надзор, транспортный комплекс административное регулирование, законодательство, совершенствование.

### FEATURES OF THE STATE CONTROL AND SUPERVISION IN THE TRANSPORT SPHERE OF THE RUSSIAN FEDERATION

*S. N. Bratanovsky, O. G. Ostapets*

**Abstract.** The purpose of the publication is the analysis of the normative legal acts governing the relations in the sphere of a transport complex of Russia their assessment and development of the reasoned offers on their improvement. The methodology of a research is based on application of historical, logical, dialectic receptions and ways of scientific knowledge and also a method of the administrative and legal interpretation of the studied terms allowing to formulate definitions of concepts in relation to the sphere of the studied relations. In article the maintenance of her basic elements reveals: purposes, forms, methods, subject and object communications. Special attention is paid to the analysis of level of standard legal support of the organiza-

tion and activity of a control system of a transport complex of the Russian Federation. Ways of updating of the transport legislation are offered. It is in conclusion noted that formation of new model of control and supervising activity in the transport sphere will allow to lower administrative load of the economic entities which are carrying out transport activity; will promote improvement of quality of administration of control and supervising functions and the most effective distribution of resources.

**Key words:** transport, control, supervision, transport complex administrative regulation, legislation, improvement

Государственное управление в области транспортного комплекса заключаются в четкой координации всех ветвей и уровней власти и представляет собой важную составную часть государственной социально-экономической политики, которая является «видом административно-политической и профессионально-публичной деятельности...» [19, с. 107]. Одна из ключевых задач государственного управления заключается в формировании механизмов реализации транспортной политики, адекватных целям и характеру социально-экономического развития страны на современном историческом этапе.

Обязательным элементом системы государственного управления транспортной отраслью являются контроль и надзор. Анализ теоретических источников позволяет сделать вывод о том, что не существует единого подхода к определению понятия «контроль». Одни ученые определяют контроль как специфическую организационно-правовую форму, которая имеет свое социальное назначение и соответствующие функции [17, с. 131. Другие, склоняются к тому, что контроль является одной из функций управления и соответственно самостоятельной государственно-значимой формой юридической деятельности [5, с. 56; 7, с. 395; 9, с. 203; 3, с. 104]. Существует и диаметрально противоположная точка зрения. Б. М. Лазарев утверждает, что контроль относится к методам управления [22, с. 130].

С нашей точки зрения, наиболее убедительной выглядит позиция исследователей, которые, используя организационно-управленческий подход, обосновывают контроль в качестве самостоятельной функции государства.

Следует отметить, что «одной как теоретико-административной, так и правоприменительной проблемой является выяснение соотношения между контролем и надзором» [9, с. 203].

Обращаясь к определению понятия «надзор», мы вновь сталкиваемся с диаметрально противоположными подходами к раскрытию его сущности. Так, Д. Н. Бахрах, определяя надзор как «надведомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм» [6, с. 395], тем самым подчеркивает, что надзор, являясь видом публично-правовой деятельности, включается в общую систему контроля. Т. Э. Рождественская указывает, что критерием, лежащим в основе использования таких понятий, как «контроль» и «надзор», «является цель их осуществления: надзор осуществляется за видом, за направлением деятельности с целью предупреждения нарушения прав и законных интересов; контроль – за конкретными действиями (с целью выявления несоответствия этих действий требованиям законодательства» [33, с. 293].

На законодательном уровне такие дефиниции как «контроль» и «надзор» приравниваются по своему значению, т.е., являются однопорядковыми. В соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 18.04.2018 г. № 81-ФЗ) государственный контроль (надзор) представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти (регионального и федерального уровней), направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами. Указанный вид деятельности заключается:

1) в организации и проведении проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

2) во-вторых, в организации и проведении мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;

3) в принятии мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

4) в систематическом наблюдении за исполнением обязательных требований, анализе и прогнозировании состояния исполнения обязательных требований указанными выше субъектами [36].

В то же время в Постановлении Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 236 «О федеральном государственном транспортном надзоре» (в ред. от 28 июня 2018 г. № 739) данный вид надзора определяется как деятельность Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальных органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и их уполномоченными представителями обязательных требований.

Указанная деятельность характеризуется следующими признаками:

- к основной форме ее реализации относятся организация и проведение проверок субъектов надзора либо транспортных и технических средств в процессе их эксплуатации;

- принимаются предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

- осуществляется систематическое наблюдение за исполнением указанных требований, анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований субъектами надзора.

При этом подчеркивается, что Положение о полномочиях должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющих контрольные

(надзорные) функции, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 409 (в ред. от 26 мая 2011 г. № 418), не применяется к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного транспортного надзора. Фактически речь идет о попытке разграничить функции специализированных органов исполнительной власти и их должностных лиц по осуществлению государственного контроля и государственного надзора в конкретных сферах. Но неопределенность в понимании указанных понятий сохраняется, что в конечном итоге оказывает негативное влияние на эффективность механизма реализации функций контроля и надзора в транспортной сфере [15, с. 132].

Посредством контроля его субъекты определяют соответствие (или несоответствие) деятельности органов исполнительной власти, действий должностных лиц, осуществляемых в сфере управления транспортом, установленным нормативным положениям.

Между контролирующим органом и подконтрольным субъектом в большинстве случаев складываются отношения подчиненности или подведомственности. Контроль направлен на обеспечение строгого и неуклонного исполнения нормативных правовых актов, соблюдение дисциплины органами государственного управления, их должностными лицами, хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в транспортной сфере. Так, например, подконтрольные ведомства (Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство и др.) систематически подают сведения о своей деятельности в Минтранс России, где эти сведения обрабатываются. На основании полученных данных проводится качественный и количественный контроль функционирования указанных ведомств с дальнейшей целью устранения недостатков в системе [25].

В свою очередь, федеральными органами исполнительной власти осуществляются контрольные и надзорные функции в транспортном комплексе. Указанный вид деятельности реализуется в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г.

№ 294-ФЗ и на основании ежегодных планов проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (перевозчиков) [35].

В контексте рассматриваемой проблемы особый интерес представляет деятельность Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (далее – Ространснадзор). Ространснадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в транспортной сфере [35]. Контрольная (надзорная) деятельность Ространснадзора реализуется в соответствии с административными регламентами по предоставлению государственных услуг и исполнения государственных функций, утвержденными Минтрансом России. По мнению В. Ф. Ломакиной, «разработка и внедрение в управленческую деятельность органов исполнительной власти административных регламентов на сегодняшний день является одним из приоритетных и сравнительно новых направлений в развитии института административных процедур» [23, с. 94]. Указанные административные регламенты существенно улучшают качество контрольно-надзорной деятельности в транспортной сфере, создают оптимальный режим взаимоотношений должностных лиц и граждан, которые обратились за предоставлением конкретной публичной услуги [13, с. 97]. В то же время есть проблемы, связанные с необходимостью устранения избыточных административных процедур и административных действий при реализации полномочий Ространснадзора и уменьшением количества документов, представляемых в ходе реализации деятельности данного органа. Не менее важным является определение ответственности должностных лиц за несоблюдение ими требований, установленных административными регламентами.

В рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности определен перечень видов государственного контроля (надзора), осуществляемых Ространснадзором [34]. К ним относятся: федеральный государственный контроль (надзор) в сфере транспортной безопасности; федеральный государственный транспортный надзор, в

том числе в отношении отдельных видов транспорта [29].

В настоящее время Ространснадзор, реализуя полномочия в установленной сфере деятельности, имеет право, в частности:

- проверять в установленном порядке деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих перевозочную и иную связанную с транспортным процессом деятельность;
- организовывать проведение необходимых расследований (за исключением авиационных и дорожно-транспортных происшествий), испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности, участвовать в установленном порядке в проведении расследований авиационных происшествий;
- запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции Службы;
- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы;
- применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений и др.

Основной формой осуществления государственного контроля (надзора) Ространснадзором является проведение проверочных мероприятий (плановых и внеплановых) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [30] с целью оценки соответствия деятельности или действий (бездействия) юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям. К причинам несоблюдения обязательных требований субъектами контроля следует, в частности, отнести их информационную недоступность; невозможность определения объема обязательных требований, которые субъектами контроля

должны соблюдаться; дублирование и избыточность обязательных требований. Поэтапное проведение мероприятий по систематизации (выборке) обязательных требований снизит административную нагрузку на подконтрольные субъекты посредством повышения их информированности о предъявляемых к ним обязательных требованиях и повышения качества указанных требований.

В настоящее время Ространснадзор приступил к систематизации перечня актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного транспортного надзора и государственного надзора в области транспортной безопасности. Соответствующая информация размещена на официальном сайте Ространснадзора. Вышеуказанные требования нуждаются в постоянной актуализации, которую необходимо осуществлять по определенным видам контроля (надзора) и по наиболее массовым видам предпринимательской деятельности в транспортной сфере. Также видится необходимым предварительное экспертное обсуждение обязательных требований с участием представителей бизнес-сообщества, ученых с целью исключения неэффективных требований [1, с. 237].

Что касается внеплановых проверок, то они позволяют оценить соблюдение хозяйствующими субъектами обязательных требований в транспортной сфере, а также определить необходимость проведения плановой проверки в ближайшие возможные сроки. Результаты внеплановой проверки, свидетельствующие об отсутствии нарушений в деятельности субъекта предпринимательской деятельности, позволяют отложить проведение плановой проверки его деятельности на год и более. Например, к основаниям внеплановых проверок, проводимых Ространснадзором, относятся: контроль исполнения предписаний, выданных по результатам проведенной ранее проверки; заявления (обращения) физических и юридических лиц; информация органов государственной власти, местного самоуправления, средств массовой информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан,

вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; приказы (распоряжения) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и т.д.

Управление в рассматриваемой нами системе строится на основе вертикальных и горизонтальных связей. В большей мере распространены вертикальные административно-правовые отношения, т.е. отношения «между соподчиненными сторонами, что свидетельствует об отсутствии в них, в отличие от гражданско-правовых отношений, равенства сторон» [10, с. 164], основанные на строгом подчинении административной и дисциплинарной власти субъектов управления.

В процессе развития рыночных отношений в транспортной сфере достаточно широкое распространение получили новые формы юридической связи – горизонтальные отношения, которые основываются на фактическом и юридическом равенстве их участников. К ним, в частности, можно отнести отношения административно-договорного характера в форме различного рода соглашений в контрольно-надзорной сфере, заключаемые между органами исполнительной власти. Так, например, анализ отдельных соглашений позволяет сделать вывод о том, что к формам взаимодействия Ространснадзора с иными государственными органами управления относятся: организация и проведение проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере транспортного комплекса; выработка согласованной позиции при подготовке законодательных и иных нормативных правовых актов федерального уровня, внутриведомственных и межведомственных нормативных документов по вопросам организации взаимодействия и координации деятельности; организация информационного взаимодействия сторон в целях обмена сведениями в электронном виде [37] и др.

В целом исследование особенностей правовой регламентации деятельности органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции, позволило выявить ряд проблем.

Во-первых, в настоящее время отсутствует методика, включающая описание правил, при которых необходимо согласование проектов планов совместных проверок с различными видами надзора, и технологию их проведения.

Во-вторых, существовавшая модель контрольно-надзорной деятельности, в том числе в транспортной сфере, обязывала контрольно-надзорные органы осуществлять с заданной периодичностью сплошную проверку подконтрольных объектов, что достаточно часто приводило к неэффективному расходованию ресурсов. Одновременно складывалась ситуация, при которой количество подконтрольных объектов превышало потенциальные возможности контрольно-надзорного органа по их проверке, что, соответственно, снижало качество и эффективность деятельности контролируемых субъектов.

Еще в 2014 г. Президент Российской Федерации В. Путин заявил о необходимости новых подходов в работе надзорных, контрольных органов, при этом призвал «отказаться от самого принципа тотального, бесконечного контроля» и подчеркнул необходимость отслеживать ситуацию в случаях, «где действительно есть риски или признаки нарушений» [32].

Далее остановимся на анализе отдельных приоритетных направлений деятельности контрольно-надзорных органов управления транспортом.

1. Внедрение риск-ориентированного подхода, который позволит уменьшить число проверок. Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных законодательством случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического

лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Исследование риск-ориентированный подхода как метода организации и осуществления государственного контроля (надзора) требует четкого уяснения содержания термина «риск». Анализ научной литературы свидетельствует о многообразии подходов к определению указанного понятия. Так, С. В. Грисюк подчеркивает, что «риск – это не сам неблагоприятный исход и не вероятность его наступления, а свойство деятельности, основной, сущностной характеристикой которой является системная неопределенность» [18, с. 93]. А. П. Альгин утверждает, что риск – это «деятельность, связанная с преодолением неопределенности в ситуации неизбежного выбора, в процессе которой имеется возможность количественно и качественно оценить вероятность достижения предполагаемого результата, неудачи и отклонения от цели» [4, с. 19–20]. Общим в указанных понятиях является то, что риск непосредственно связан с неопределенностью.

При осуществлении государственного контроля (надзора), по мнению А. В. Чаплинского и С. М. Плаксина, «под риском необходимо понимать вероятность причинения в результате деятельности подконтрольного лица вреда жизни, здоровью третьих лиц, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства с учетом тяжести такого вреда» [39, с. 9]. В данном определении, в частности, обозначена суть явления, указывается на негативные последствия проявления риска в деятельности подконтрольных субъектов.

Учитывая значимость объектов, которым возможно причинение вреда, основным направлением управления риском должен стать комплекс мероприятий по смягчению и нейтрализации возможных нежелательных событий в деятельности хозяйствующих субъектов в транспортной сфере [8, с. 8–22].



В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2018 г. № 173 отнесение деятельности субъектов контроля (надзора) к категориям риска будет осуществляться решением руководителя территориального органа Ространснадзора либо лица, исполняющего его обязанности, по месту нахождения субъекта надзора в соответствии с критериями отнесения деятельности в области транспорта к определенной категории риска.

Нельзя не согласиться с точкой зрения В. И. Майорова и В. И. Лисеенко, которые утверждают, что в основе правильной классификации объектов по категориям риска «лежит наличие полной и достоверной информации о них. Применение риск-ориентированного подхода невозможно без накопления достаточного объема информации о деятельности подконтрольных субъектов, которую предлагается формировать в виде базы данных. Единицей базы данных должно являться досье юридического (физического) лица. Под досье понимается совокупность данных, относящихся к какому-либо конкретному юридическому или физическому лицу, чья деятельность относится к сфере ответственности Ространснадзора» [24, с. 130]. На основе данных, содержащихся в досье, подконтрольному субъекту может присваиваться соответствующая категория риска.

Кроме того, для всех видов транспорта к критериям риска следует отнести степень тяжести возможных негативных последствий и вероятность несоблюдения установленных обязательных требований.

И, наконец, следует обратить внимание на тот факт, что развитие ведомственных систем управления рисками в контрольно-надзорных органах должно происходить поэтапно в соответствии со Стандартом зрелости ведомственных систем управления рисками.

Фактически риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности в транспортной сфере позволит выявить все факторы риска еще до того, как они могут возникнуть и реализоваться, а затем превратить эту информацию в бизнес-план, который позволит хозяйствующему субъекту

(транспортному предприятию, индивидуальному предпринимателю) эффективно функционировать, избегая уже известного фактора риска.

2. Разработка и внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в транспортной сфере. Под результативностью понимается уровень достижения органами, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность, общественно значимых результатов, выражающихся в минимизации причинения вреда (ущерба) подконтрольными субъектами охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности. В свою очередь эффективность означает достигнутый указанными органами уровень защиты охраняемых законом ценностей с учетом объема задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также степени вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов [26].

Таким образом, если результативность означает «достижение результата для общества», то эффективность – «достижение результата для общества с наименьшими затратами» [14, с. 84].

В данном случае при формировании системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, по мнению Е. И. Добролюбовой и В. Н. Южакова, используется проблемно-ориентированный, целевой подход, который предполагает, что «оценка результативности проводится исходя из степени достижения ожидаемого (и, соответственно, заранее определенного) результата» [20, с. 44].

К показателям эффективности государственного контроля (надзора), осуществляемого Ространснадзором, в частности, относятся: определение количества случаев возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, доли выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (от общего числа выявленных правонарушений) и др. То, что касается показателей эффективности контрольной (надзорной) деятельности Ространснадзора по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений,

то они ежегодно устанавливаются Приказом Минтранса России. Например, в 2017 г. количество нарушений, устраненных Ространснадзором, составило 138 276 ед., соотношение количества устраненных нарушений к общему количеству выявленных нарушений – 94,88 % [21].

В целом, дальнейшее развитие системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в транспортной сфере, с учетом положений Стандарта зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности (утвержден протоколом заседания проектного комитета от 13 февраля 2018 г. № 1) [38] позволит оценить:

- уровень безопасности граждан и бизнеса (степень, в которой контрольно-надзорная деятельность способствует повышению их персональной защищенности от различных негативных последствий);

- общественно значимые результаты для общества в целом (степень, в которой контрольно-надзорная деятельность способствует повышению качества и продолжительности жизни в стране);

- эффективность использования ресурсов (степень, в которой для обеспечения уровня безопасности охраняемых законом ценностей затрачен оптимальный объем ресурсов);

- пропорциональность для бизнеса (степень, в которой для обеспечения уровня безопасности ценностей, охраняемых законом, достигнут оптимальный объем вмешательства в хозяйственную деятельность и понесен оптимальный объем издержек бизнеса);

- равные конкурентные условия для бизнеса (степень, в которой контрольно-надзорная деятельность обеспечивает недискриминационное положение добросовестного бизнеса по сравнению с бизнесом, который не соблюдает обязательные требования и тем самым извлекает дополнительную прибыль).

3. Внедрение системы комплексной профилактики (превенции) нарушений обязательных требований и рисков причинения вреда общественно значимым благам. Дея-

тельность любого контрольно-надзорного органа – это не только проверки и санкции, но и предупреждение нарушений. Инспектор не должен видеть в хозяйствующих субъектах исключительно потенциальных нарушителей. Он должен в первую очередь оценивать риски, которые несет деятельность организации, предотвращать их не только с помощью проверок, но и за счет разъяснения законодательства, информирования подконтрольных субъектов. Фактически речь идет о «сервисной» модели контрольно-надзорной деятельности. В условиях реформирования системы государственного управления баланс контрольно-надзорных мероприятий, связанных с проверкой исполнения обязательных требований, и баланс профилактических мероприятий, направленных на подготовку и обучение поднадзорных субъектов работе по выполнению этих требований должен значительно смещаться в сторону профилактики [2, с. 107].

Создание и внедрение указанной системы базируется на следующих ключевых аспектах:

- 1) выстраивание координационных отношений и диалогового взаимодействия между государством и обществом;

- 2) вовлечение общества и его отдельных сегментов в управленческие процессы, в том числе правотворческий процесс (включая вопросы корректирования существующего правового регулирования);

- 3) внедрение эффективных инструментов общественного контроля текущей деятельности государственных органов и внутренними социально-экономическими и иными, связанными с ними процессами;

- 4) постоянный мониторинг уровня правового регулирования и степени безопасности на транспорте с использованием риск-ориентированных моделей в отношении российских и зарубежных субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков.

В 2017 г. были определены 3 уровня (этапа) зрелости ведомственных систем профилактики нарушений обязательных требований, которые характеризуют степень адаптации контрольно-надзорными органами политики «умного» регулирования, в том числе восприятие ими профилактической идеоло-

гии, осознанность в ведении профилактической деятельности, установление устойчивого диалогового взаимодействия с подконтрольными субъектами, а также видовой состав, качество и глубину осуществляемых контрольно-надзорными органами профилактических мер [38].

Начальный («нулевой») уровень зрелости означает реализацию контрольно-надзорными органами определенных профилактических мер, направленных на предотвращение нарушений обязательных требований (например, размещение на официальных сайтах контрольно-надзорных органов перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования). На этом этапе профилактические мероприятия не предполагают дифференцированного подхода к их реализации, который учитывал бы специфику подконтрольных субъектов, состояние подконтрольной сферы общественных отношений.

Первый («аналитический») уровень зрелости заключается в адаптации инструментов профилактики под характеристики подконтрольных субъектов. Цель профилактики на первом уровне зрелости – стратегическое управление поведением подконтрольных субъектов, предотвращение нарушений обязательных требований и снижение рисков причинения ущерба

Начиная с 2019 г. запланирован переход ко второму уровню зрелости ведомственных систем профилактики. На этом этапе помимо формальных характеристик подконтрольных субъектов, которые учитываются уже на первом уровне зрелости, контрольный орган переходит к оценке и прогнозированию их поведения. Он характеризуется устойчивостью и результативностью сформированной в контрольно-надзорном органе системы профилактики первого уровня зрелости, дальнейшим углублением профилактической работы до ее полной интеграции в текущую деятельность контрольно-надзорного органа и окончательной целевой переориентацией такой деятельности [11, с. 12–13].

Анализ деятельности Ространснадзора свидетельствует об активном включении указанного органа в процесс реализации тре-

бований Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований (далее – Стандарт). В 2017 г., в частности, утверждены Программы профилактики нарушений обязательных требований Ространснадзора на 2017 г., проводились ежеквартальные публичные мероприятия с анализом правоприменительной практики, с размещением их результатов в сети Интернет, расширен набор инструментов профилактики в сфере интерактивных форм коммуникации с субъектом надзора [27].

В апреле 2018 г. Ространснадзором утверждены пять программ профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям на 2018–2020 гг.. Принятие указанных документов связано с разработкой Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (2018) [38], который стал одним из ключевых методических документов приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Он обобщил практический опыт проведения профилактических мероприятий российскими и зарубежными контрольно-надзорными органами и целый ряд методических документов, подготовленных в ходе реформы. Помимо закрепленных действующим законодательством профилактических мер, в стандарте содержатся и новые инструменты профилактики, такие как разъяснение процедур контроля, поощрения для добросовестных подконтрольных субъектов, механизм досудебного (внесудебного) обжалования, развитие интерактивных сервисов и многое другое. Новая редакция стандарта, доработанная по итогам апробации версии, утвержденной в сентябре 2017 г., была одобрена проектным комитетом и в большей мере ориентирована на предупреждение риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, а не на работу профилактики с нарушениями обязательных требований. Среди других важных изменений стандарта – более четкая детализация уровней зрелости ведомственных профилактических систем, дополнение стандарта наглядными типовыми формами программ профилактики контрольных органов, расширение перечня примеров из практики и т.д. В обновленной версии стандарта также сде-

лан упор на кадровый аспект профилактической работы: в него включен «профиль» помощника (советника) руководителя контрольно-надзорного органа (территориального подразделения) по профилактической работе и примерная форма его должностного регламента.

Помимо указанных программ Ространснадзором сформированы актуализированные доклады по правоприменительной практике. Концепция обобщения правоприменительной практики заключается в предоставлении подконтрольным субъектам и всем иным заинтересованным лицам развернутой информации о наиболее часто встречающихся случаях нарушений обязательных требований, выявленных за отчетный период времени, и основных (типовых) причинах и условиях их совершения. Также подготовлены руководства по соблюдению обязательных требований; определены перечни типовых нарушений по видам транспорта.

В дальнейшем видится необходимым внедрение новых инструментов профилактики в деятельность Ространснадзора. Например, разъяснение процедур контроля непосредственно в рамках проверочного мероприятия. Одна из возможных форм – проведение совещания перед проверкой, на котором сообщается о ее содержании, сроках, отдельных процедурных моментах. Этот механизм должен способствовать развитию партнерских отношений между контролером (инспектором) и подконтрольным субъектом, а также четко обозначить цель проверки, ее сроки и ход проведения. Еще один принципиально новый механизм – это стимулирование добросовестного поведения контролируемых субъектов. В частности, необходимо распространение информации (на официальном сайте контрольно-надзорного органа) о тех хозяйствующих субъектах, у которых в ходе проверки не выявлены нарушения. Такого рода информация позволит потребителю ориентироваться на рынке транспортных услуг и выбирать наиболее стабильные и надежные транспортные организации [12, с. 85].

Резюмируя сказанное, следует подчеркнуть, что на современном этапе формирование новой модели контрольно-надзорной деятельности в транспортной

сфере позволит снизить административную нагрузку на хозяйствующие субъекты, осуществляющие транспортную деятельность, будет способствовать повышению качества администрирования контрольных и надзорных функций и наиболее эффективному распределению ресурсов.

### Библиографический список

1. Административное право России. Кикоть В. Я., Румянцев Н. В., Кононов П. И., Бочаров С. Н., Эриашвили Н. Д., Демидов Ю. Н., Стахов А. И., Братановский С. Н., Зырянов С. М., Васильев Ф. П., Бекетов О. И., Сергеев С. А., Кальгина А. А., Косицын И. А., Головкин В. В., Прудникова Т. А., Фурто С. Р., Саудаханов М. В. Москва, 2015. Сер. *Dura lex, sed lex* (6-е издание, переработанное и дополненное)
2. Административное право России. Эриашвили Н. Д., Зубач А. В., Бочаров С. Н., Демидов Ю. Н., Кононов П. И., Костенников М. В., Куракин А. В., Зырянов С. М., Стахов А. И., Бекетов О. И., Кальгина А. А., Головкин В. В., Братановский С. Н., Саудаханов М. В., Прудникова Т. А., Амельчакова В. Н. Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности Юриспруденция / Москва, 2017.
3. Акопов, Л. В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы) / Л. В. Акопов: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2002 и др.
4. Альгин, А. П. Риск и его роль в общественной жизни / А. П. Альгин. М.: Мысль, 1989.
5. Атаманчук, Г. В. Государственное управление / Г. В. Атаманчук. М.: Экономика, 2000.
6. Бахрах, Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. М., 2000.
7. Бесхмельницын, М. И. Политико-административные механизмы и формы государственного контроля в социальной сфере России: государственный аудит реализации национальных проектов / М. И. Бесхмельницын: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2011.
8. Братановская, М. С. Юридическая характеристика целей, задач и способов государственного управления обеспечением

безопасности в России / М. С. Братановская, Н. В. Галицкая // Гражданин и право. 2013. № 7.

9. Братановский, С. Н. Государственный контроль и надзор в сфере автомобильного транспорта / С. Н. Братановский, А. В. Лисицкая // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 4 (37).

10. Братановский, С. Н. Административное право / С. Н. Братановский: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. 921 с.

11. Братановский, С. Н. Государственное управление: сущностные признаки и элементы / С. Н. Братановский, М. С. Братановская // В сборнике: Инновационное развитие российской экономики. Материалы конференции. М.: 2014.

12. Братановский, С. Н. Субъекты административного права / С. Н. Братановский, С. А. Кочерга, М. С. Братановская. Москва; Берлин, 2014.

13. Братановский, С. Н. Правовая организация управления транспортным комплексом Российской Федерации. Братановский С. Н., Остапец О. Г.: монография. Саратов, 2012.

14. Братановский, С. Н., Стрельников В.В. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации / С. Н. Братановский, В. В. Стрельников. Саратов, 2007.

15. Братановский, С. Н. Государственное управление образованием в России / С. Н. Братановский, В. А. Юсупов. Волгоград, 2004.

16. Братановский, С. Н. Административное право России: учебное пособие для студентов средних специальных учебных заведений / С. Н. Братановский. Москва, 2003. Сер. Учебник для вузов.

17. Горшенев, В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. М.: Юрид. лит. 1987.

18. Грисюк, С. В. Рискология: на пути к общей теории // ученые записки академии экономики и права, 2009. № 2.

19. Деменчук, Д. В. «Политика» и «управление»: соотношение понятий / Д. В. Деменчук // Путь науки. 2016. № 4 (26).

20. Добролюбова, Е. И. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4.

21. Доклад Федеральной службы по надзору в сфере транспорта об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере транспорта и транспортной безопасности и об эффективности такого контроля за 2017 год. URL:<http://rostransnadzor.ru/wp-content/uploads/2018/03/GosDoklKND2017.pdf>. URL:<http://контрольнадзор.рф/upload/iblock/3c0/3c0f5b57cf6245d4bb0856ebc3dbe5ae.pdf>.

22. Лазарев, Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. М., 1972.

23. Ломакина, В. Ф. Развитие института административных процедур (на примере формирования нормативной правовой базы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти) / В. Ф. Ломакина // Труды института государства и права. 2016. № 5 (57).

24. Майоров, В. И. Совершенствование государственного контроля и надзора в сфере транспорта: внедрение риск-ориентированного подхода / В. И. Майоров, В. И. Лисеенко // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2017. № 5.

25. Об организации плановых проверок деятельности федеральной службы, федеральных агентств, федерального государственного учреждения и федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Минтранса России: приказ Минтранса России от 1 июня 2010 г. № 123. URL: [http:// docs.cntd.ru](http://docs.cntd.ru). (дата обращения 10.04. 2018 г.).

26. Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р: в ред. от 23.05.2017 г. № 999-р. URL:<http://static.government.ru/media/files/>.

27. Паспорт ведомственного приоритетного проекта Федеральной службы по надзору в сфере транспорта «Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта в Российской Федерации»:

утв. протоколом заседания проектного комитета от 21 февраля 2017 г. № 13(2). URL: <http://rostransnadzor.ru/profilaktika-narushenij/>. URL: <http://контроль-адзор.рф/upload/iblock/e4a/e4ad7e47eaec135b65cd408d203212b3.pdf>.

28. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»: утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12: в ред. от 30.05.2017 г. № 6. URL: <http://static.government.ru/media/files/>.

29. Перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых будут реализованы мероприятия приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности»: утв. Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 25 января 2018 г. URL: <http://контроль-надзор.рф> (дата обращения 10.05. 2018 г.)

30. По данным Ространснадзора в 2017 году было проведено 39695 проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, из них внеплановых – 23499. URL: <http://rostransnadzor.ru/wp-content/uploads/2018/03/GosDoklKND2017.pdf>.

31. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398: в ред. от 05.05.2017 г. № 533. URL: <http://base.garant.ru/>.

32. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г.

URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173>.

33. Рождественская, Т. Э. К вопросу о соотношении понятий «надзор» и «контроль» в праве // Вопросы экономики и права. 2011. № 12.

34. Ространснадзор, начиная с 2017 года, участвует в приоритетной программе «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

35. Сводный План проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Федеральной службой по надзору в сфере транспорта на 2018 год. URL: <http://rostransnadzor.ru/deyatel-nost/otchety/plan-provedeniya-planovy-h-proverok-yur/> (дата обращения 10.03. 2018 г.).

36. Собр. законодательства Росс Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6249.

37. Соглашение между Ространснадзором и МВД России об обмене информации в электронном виде от 28 декабря 2015 г. № 7.2.13-157. URL: <http://rostransnadzor.ru/wp-content/uploads/2015/>.

38. Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований: утв. протоколом заседания проектного комитета от 12 сентября 2017 г. № 61 (11) URL: <http://контроль-надзор.рф/upload/iblock/ee9/ee92fb90c112c8a3a583a139153f686b.pptx>.

39. Чаплинский, А. В. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России / А. В. Чаплинский, С. М. Плаксин // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2.

УДК 342.5  
ББК 67.400.7

## РОЛЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ОБЛАСТИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

*А. Л. Симон, Д. Д. Ослай*

**Аннотация.** Статья посвящена анализу деятельности прокуратуры в области надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Изучены статистические данные о совершенных коррупционных преступлениях по Центральному федеральному округу РФ.

**Ключевые слова:** коррупция, прокуратура, анализ, преступление, взятка.

## THE ROLE OF PROSECUTOR'S SUPERVISION IN THE FIELD OF SUPERVISION FOR THE IMPLEMENTATION OF LEGISLATION ON COUNTERACTION OF CORRUPTION

*A. L. Simon, D. D. Oslai*

**Abstract.** The article is devoted to analyses of the prosecution's anti-corruption activity. Central Federal district's corruption's crime statistic data was explored.

**Key words:** corruption, prosecution, analyses, crime, bribe.

Во все времена человечества коррупция считалась катастрофической проблемой, которая привела к гибели множество могущественных государств, таких как Римская империя, Османская империя и другие. Коррупция считается глобальной угрозой всему обществу, в связи с чем государства объединяются, издают различные конвенции и акты по противодействию коррупции.

Российская Федерация также подвержена коррупции, и ключевой задачей внутренней политики государства является антикоррупционное направление. Президент Российской Федерации в своём Ежегодном послании к Федеральному собранию 1 марта 2018 г. указал, что необходимо и дальше продолжать борьбу с коррупцией, при этом используя новейшие технологии, особо подчеркнув, что «цифровизация всей системы государственного управления, повышение её прозрачности – это и мощный фактор противодействия коррупции» [1]. Для реализации поставленной задачи пресечения и противодействия коррупции задействованы различные государственные компетентные органы, в особенности органы прокуратуры, которые

наделены рядом полномочий и инструментов, направленных на установление и фиксацию коррупциогенных факторов.

Анализ основных статистических показателей за первое полугодие 2018 г. свидетельствует об успешной деятельности органов прокуратуры в области надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Согласно анализу Управления правовой статистики Генеральной прокуратуры и Управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в первом полугодии 2018 г. на территории Центрального федерального округа (далее – ЦФО) зарегистрировано 3257 преступлений коррупционной направленности. Наибольшее количество преступлений коррупционной направленности было зарегистрировано в г. Москве (1087), Московской (414), Воронежской (204) и Белгородской (122) областях. В этих же регионах, за исключением Белгородской области, произошел и рост указанных преступлений. Значительное снижение преступлений указанной категории имеет место в Белгородской (-122), Ивановской (-73), Ка-

лужской (-82) и Смоленской (-125) и областях [2].

Число преступлений, предусмотренных статьей 290 УК РФ (получение взятки), по Центральному федеральному округу за 1 полугодие 2018 г. снизилось на 0,2 %. Аналогичная тенденция снижения фактов получения взятки наблюдается также и в ряде субъектов: Ивановской, Калужской, Рязанской и Тамбовской областях. Вместе с тем в отдельных субъектах наблюдается отрицательная тенденция, связанная с увеличением числа преступлений, предусмотренных ст. 290 УК РФ. Это Владимирская, Воронежская, Курская, Орловская, Смоленская и Тверская области.

В целом количество преступлений, предусмотренных ст. 291 УК РФ (дача взятки), уменьшилось на 14,6 % – с 398 до 340. Наибольшее снижение указанных показателей произошло в Белгородской, Брянской, Костромской, Орловской, Смоленской областях. Однако данный показатель возрос в Воронежской, Ивановской, Калужской, Липецкой, Тверской и Тульской областях [3].

В Москве наиболее подверженными коррупционной преступности являются сферы образования и здравоохранения. В сфере образования зарегистрировано 25 преступлений, в сфере здравоохранения – 77.

По данным Департамента по борьбе с экономическими преступлениями МВД России, более половины преступлений, совершенных в системе образования, связаны со взятками, причем не только полученными при вступительных или выпускных экзаменах, но и на промежуточных аттестациях учащихся либо на защитах диссертаций [4, с. 58].

Взятки в сфере здравоохранения также стали привычными. Приведем пример. Было установлено, что в период с 01.08.2014 г. по 02.10.2016 г. врач В., действуя совместно и согласованно с врачами по медико-социальной экспертизе М. и С., многократно получал от Ж., осуществляющей посредничество во взяточничестве, взятки в виде денежных средств в значительном размере в сумме от 30 до 50 тыс. руб. за признание ряда лиц инвалидами и получение ими справок, подтверждающих факт установления

инвалидности без соответствующего направления на медико-социальную экспертизу медицинской организацией, органом, осуществляющим пенсионное обеспечение либо органом социальной защиты населения, без обследования гражданина, изучения документов, анализа социально-бытовых, профессионально-трудовых, психологических и других данных. Врачи В., М., С. обвиняются каждый в совершении 15 преступлений, предусмотренных п. «а» ч. 5 ст. 290 УК РФ и 17 преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 292 УК РФ, 2 эпизодах преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 291.2 УК РФ; врач Ж. обвиняется также в совершении 15 преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 291.1 УК РФ. По результатам расследования уголовного дело с утвержденным обвинительным заключением 29.06.2018 г. направлено в районный суд г. Москвы для рассмотрения по существу.

На сегодняшний день благодаря усилиям надзорного органа удалось добиться высоких результатов в работе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. В данном направлении ведется активная работа прокуроров Центрального федерального округа – так, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года выявлено на 12,1 % больше нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы (рост с 6 364 до 7 134) и на 13,9 % больше самих коррупциогенных факторов (с 8 327 до 9 483) [5]. Почти половина нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, регламентировала права, свободы и обязанности человека и гражданина (3 477).

К примеру, прокуратурой города Тамбова установлено, что административный регламент о бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность земельных участков на территории муниципального образования, утвержденный постановлением администрации г. Тамбова, содержал требования о предоставлении заявителем ряда документов, не предусмотренных законом. По протесту прокурора указанный административный регламент приведен в соответствие с названным законом субъекта Российской Федерации,



коррупциогенный фактор, предусмотренный подп. «а» п. 4 Методики (наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям) – устранен.

Прокурорами во взаимодействии с территориальными управлениями Минюста России принимаются меры, направленные на активизацию деятельности независимых экспертов. С независимыми экспертами регулярно проводятся встречи и совещания, на которых обсуждаются вопросы проведения антикоррупционной экспертизы и методы выявления в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов.

Ни в одном из регионов Центрального федерального округа за последнее полугодие не выявлено правонарушений и преступлений, связанных с выводом за рубеж активов. Примечательно, что подобные правонарушения не зарегистрированы в таких крупных регионах, как Москва и Московская область, в которых сосредоточены значительные финансовые потоки.

Рост показателей работы прокуратуры отмечается по принесенным протестам, отменным и измененным правовым актам, внесенным представлениям, привлеченным лицам к дисциплинарной ответственности в результате прокурорского вмешательства, привлеченным лицам к административной ответственности по постановлению прокурора, предостереженным лицам о недопустимости нарушения закона, направленным материалам в следственные органы, возбужденным по направленным материалам уголовным делам.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно заметить, что первом полугодии 2018 г. отмечается существенное влияние надзорного ведомства в данном направлении.

На сегодняшний день необходимо отметить значительную роль прокурорского надзора в сфере борьбы с различными коррупционными проявлениями на государственном уровне. Вышеизложенные данные показывают, что полномочия по проверке

представленных государственными служащими сведений о доходах имеют исключительно работники прокуратуры, которые согласно Закону о прокуратуре не относятся ни к одной из ветвей власти Российской Федерации, что свидетельствует об их независимости.

Кроме того, как показывает практика, работодатели государственных служащих при рассмотрении актов прокурорского реагирования о предоставленных недостоверных сведениях о доходах работником, реагируют достаточно жестко, вплоть до увольнения виновного со службы в связи с утратой к нему доверия.

Вместе с тем необходимо отметить, что, несмотря на принимаемые государством меры, в сознании российского общества достаточно глубоко находится решение возникших трудностей с законом за материальное вознаграждение. Данная ситуация складывалась не годами и даже не десятилетиями, а веками и поэтому требует системного и многоступенчатого подхода, который на сегодняшний день активно формируется на государственном уровне.

### Библиографический список

1. Послание Президента Федеральному собранию. 1 марта 2018 г. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>
2. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры. – Режим доступа: <https://www.genproc.gov.ru/stat/data/>
3. Портал правовой статистики. Всего зарегистрировано преступлений. – Режим доступа: [http://crimestat.ru/offenses\\_map](http://crimestat.ru/offenses_map)
4. Тронева, В. Н. Коррупция в сфере образования: мифы и реальность // О состоянии и мерах по повышению эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в органах государственной власти и управления: Материалы научно-практ. конф. / под общ. ред. зам. Ген. прокурора РФ И. И. Сыдорука. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009.
5. Портал правовой статистики. Показатели преступности России. – Режим доступа: <http://crimestat.ru/>

# УКРЕПЛЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

## STRENGTHENING OF LAW AND ORDER AND FIGHT AGAINST CRIME

УДК 343.985  
ББК 67.410.2

### ПРОИЗВОДСТВО ОСМОТРА МЕСТА ПРОИСШЕСТВИЯ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ВЗРЫВНЫХ УСТРОЙСТВ

*А. Т. Ешенгалиев*

**Аннотация.** Предметом рассмотрения данной статьи являются организационно-методические особенности проведения осмотра места происшествия по уголовным делам, связанным с использованием взрывных устройств.

**Ключевые слова:** борьба с преступностью, террористическая деятельность, осмотр места происшествия, взрывные устройства, субъекты преступлений, следственные действия.

### EXAMINATION OF CRIME SCENES ASSOCIATED WITH THE USE OF EXPLOSIVE DEVICES

*А. Т. Yeshengaliev*

**Abstract.** The centrality of the given article consists in the organizational and methodical peculiarities of examination of a crime scene on criminal cases related to use of explosive devices.

**Key words:** fight crime, terroristic activity, examination of a crime scene, explosive devices, subjects of crimes, investigative actions.

Совершение особо тяжких видов преступлений, в частности террористических, – относятся к числу наиболее актуальных проблем государства и общества. Угроза жизни и здоровью граждан, покушение на их собственность являются одними из главных источников деструктивного воздействия на процессы социального, экономического и политического развития Казахстана. Преступность в стране характеризуется возрастанием отрицательных тен-

денций, а общая оценка криминогенной обстановки остается напряженной.

Это, на наш взгляд, связано с тем, что реформирование экономической и социальной сферы страны происходили без создания необходимого правового механизма, что порождало конфликты и противоречия, создавало условия для роста преступности, появления совершенно новых видов преступлений, профессионализации преступности.

Как известно, предварительное расследование уголовных правонарушений осуществляется путем производства ряда процессуальных и следственных действий. Следственные действия производятся с целью получения доказательств, необходимых и достаточных для установления истины по уголовному делу.

К одним из наиболее сложных следственных действий относится производство осмотра места происшествия, в частности по уголовным делам, связанным с использованием взрывных устройств. Например, теракт в городе Тараз (Казахстан, 12 ноября 2011 г.), совершенный гражданином М. К. Кариевым, 1977 года рождения, являвшимся приверженцем джихадизма. Он совершил ряд особо тяжких преступлений на различных объектах г. Тараз, в отношении большого количества людей, с применением огнестрельного оружия и сопровождающимся угонами автомобилей. На последнем этапе совершения своих преступных действий М. К. Кариев совершил подрыв гранаты, при этом погиб не только сам преступник, но и полицейский дорожно-патрульной службы капитан полиции Г. Байтасов [1].

Расследование такого рода преступлений требует производства различных следственных действий. Возникает необходимость производства ряда осмотров, в том числе осмотр места происшествия, осмотр транспортного средства, осмотр трупа, осмотр предметов и документов и т.д. Рассмотрим особенности производства осмотра места происшествия по делам, связанным с использованием взрывных устройств.

К особенностям осмотра места происшествия относятся тактические сложности в определении времени его начала, поскольку следственная группа прибывает на место происшествия, как правило, сразу после получения соответствующего сообщения, а к этому моменту может продолжаться пожар (например, транспортного средства или здания), спасательные группы производят операции по розыску и освобождению потерпевших и т.д.

В связи с тем, что последствия террористических преступлений с использованием взрывных устройств занимают значительные

территории, место происшествия охватывает большие по площади участки местности и помещения. Поэтому целесообразно всю площадь места происшествия разделить на участки и проводить осмотр каждого из них отдельно, при этом каждый такой осмотр производится одним следователем одной следственно-оперативной группы, либо несколькими следователями, если была создана следственная группа.

Если на месте преступления обнаружены явные следы взрыва или был обнаружен предмет повышенной опасности или его имитация, тогда осмотр производится эксцентрическим способом, т.е. от центра к периферии. Во всех случаях передвигаться по осматриваемой территории необходимо с осторожностью, так, чтобы не повредить и не уничтожить имеющиеся следы и микрообъекты, а также для безопасности участников следственного действия.

Осмотр места происшествия преступлений, связанных с применением взрывных устройств, следует начинать с эпицентра взрыва путем детального осмотра. Эпицентр взрыва – это место наиболее сильных разрушений, при этом он определяется визуально и при мыслительном восстановлении обстановки в первоначальное состояние. Фрагменты взрывных устройств (далее – ВУ) могут быть разными по своей структуре, форме и размерам (например, обрывки бумаги, картона, стеклянные осколки, детали часовых механизмов, батарей, тумблеров; обрывки изоляционной ленты; обгоревшие шнуры; гайки, гвозди, болты и прочие предметы со следами копоти или иного пылевидного налета) и разбросаны на различном расстоянии вокруг центра взрыва и друг от друга. В научной литературе принято выделять четыре зоны локализации следов при взрыве: 1) центр (эпицентр) взрыва или место закладки ВУ (зона размером 1–2 м); 2) ближняя зона (до 5–10 м); 3) средняя зона (до 10–50 м); 4) дальняя зона (свыше 50 м) [2].

Осматривая место взрыва, следует направить все внимание на обнаружение следов преступления и преступника (преступников). При этом необходимо учитывать, что в центре из-за термического воз-

действия взрыва, можно обнаружить только мельчайшие фрагменты ВУ, а также отложения копоти, содержащие твердые продукты взрыва и невзорвавшиеся частицы взрывчатых веществ (далее – ВВ).

Кроме того, следствием преступлений, связанных с терроризмом, как правило, являются значительные разрушения зданий, повреждения различных объектов, а также большое число человеческих жертв. Для осмотра такого места происшествия свойственен значительный объем следственной и криминалистической работы, в том числе необходимо провести первоначальный наружный осмотр трупа (трупов) на месте его обнаружения. В ситуации, когда террористический акт не связан с многочисленными разрушениями зданий (сооружений) и обвалами конструкций, труп является одним из объектов, подлежащих осмотру на месте происшествия. Осмотр участка места происшествия, где располагается труп, производится по общим правилам ст. 222 УПК Республики Казахстан (далее – УПК РК) [2].

В ходе осмотра трупа на месте взрыва рекомендуется зафиксировать:

- взаиморасположение трупа и воронок, а также разрушенных взрывом сооружений и предметов;
- положение и позу трупа, оторванных частей тела (наличие последних характерно для сильных взрывов, а также указывает на то, что потерпевший находился в центре взрыва или на очень близком расстоянии от него);
- предметы на трупе и в непосредственной близости от него;
- состояние одежды и обуви, наличие на них значительных зон опаления и копчения, иных повреждений;
- общие (анатомические) сведения о трупе;
- трупные изменения;
- особенности отдельных частей тела трупа и наличие повреждений (переломов, ушибов, разрывов внутренних органов, множественных осколочных ранений и др.);
- соответствие повреждений тела и повреждений одежды;
- ложе трупа.

При фиксации трупа рекомендуется точно описать его положение не только по отношению к неподвижным ориентирам, но и по отношению к центру взрыва [3, с. 83]. Одежда, принадлежавшая разным лицам, должна упаковываться отдельно: в некоторых случаях определение на одежде продуктов взрыва поможет следователю установить местонахождение потерпевшего до взрыва.

При обнаружении частей трупов они должны быть рассортированы судебно-медицинским экспертом, после чего каждая часть заворачивается отдельно, и на упаковке делается соответствующая надпись.

Труп необходимо заворачивать в полиэтиленовый мешок или простыню таким образом, чтобы имеющиеся на нем следы взрыва или другие следы преступления не были утрачены.

При осмотре трупов и принадлежащих им вещей изымаются ключи от квартир, служебных кабинетов и сейфов, где могут находиться важные для расследования документы подозреваемых, причастных к убийству [3, с. 83].

Ход и результаты осмотра места происшествия вносятся в протокол следственного действия, который составляется в соответствии с общими процессуальными требованиями. Описание результатов осмотра места происшествия производится от общего к частному. Вначале дается характеристика сооружения или участка местности, где произошло происшествие, характеристика произошедшего события, потом указываются границы осматриваемой территории. Далее описываются способ разделения осматриваемой площади на участки, обнаруженные предметы и следы, иные объекты, могущие иметь отношение к уголовному делу, использованные в работе криминалистические средства и полученные с их помощью результаты.

Обнаруженные и изъятые предметы и следы фиксируются в протоколе с указанием наименования предмета, его места обнаружения на месте происшествия, указываются его общие и частные признаки (размеры, форма, цвет, материал, маркировочные и иные обозначения, особенности строения, имеющиеся повреждения, загрязнения по-

верхности) и иные сведения, имеющие значение для расследования уголовного дела.

Кроме того, в протоколе фиксируются состояние взрывоопасного предмета, взаимное расположение его частей после проведения обезвреживания саперами на первоначальном этапе, если это не было сделано в акте обезвреживания ВУ.

К протоколу осмотра прилагаются планы, схемы, фото таблицы с обзорными, узловыми и детальными снимками места происшествия и обнаруженных предметов и следов, видеопленки, если в ходе осмотра применялась видеозапись.

С учетом особенностей расследования террористических преступлений применение видеосъемки как дополнительного средства фиксации при производстве осмотра места происшествия, на наш взгляд, будет целесообразно. Видеозапись дополняет протокол осмотра наглядной демонстрацией изображения тех объектов, которые могут быть сложны в представлении в силу их специфической конструкции, а также впоследствии позволит детально изучить место происшествия тем, кто не присутствовал при первоначальном осмотре (экспертам, специалистам, прокурорам, судьям и т.д.).

Кроме того, на наш взгляд, в осмотре места происшествия следует сделать обязательным участие специалиста-взрывотехника с применением технических средств, а также с целью исключения повторного взрыва специалиста сапера с применением техники и служебных собак.

Всестороннее и полное обеспечение практических особенностей проведения осмотра места происшествия, расследования уголовных дел, с применением взрывных устройств будет способствовать организации профилактических мероприятий по их предупреждению и предотвращению. Кроме того, повысится уровень безопасности жизни в современном казахстанском обществе.

### Библиографический список

1. Википедия свободная энциклопедия: [Электронный ресурс]. URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D2%E5%F0%E0%EA%F2\\_%E2\\_%D2%E0%F0%E0%E7%E5](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D2%E5%F0%E0%EA%F2_%E2_%D2%E0%F0%E0%E7%E5) (дата обращения: 18.01.2018).
2. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 04.07.2017 г.: [Электронный ресурс]. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575852](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852) (дата обращения: 18.01.2018)
3. Криминалистическая взрывотехника: новое учение в криминалистике. Учебно-методическое и справочное пособие [Текст] / Моторный И. Д. М.: Изд. Шумилова И. И., 2000. Криминалистическая взрывотехника: новое учение в криминалистике. Учебно-методическое и справочное пособие / Моторный И. Д. М.: Изд. Шумилова И. И., 2000. 177 с.
4. Исаков, А. В. Особенности проведения следственного осмотра при расследовании преступлений террористического характера, совершаемых путем взрывов / А. В. Исаков: Учебно-методическое пособие [Текст]. М., 2010.

УДК 316.624-053.6(470+571)  
ББК 60.54(2Рос)

## ДЕВИАНТНОЕ, ДЕЛИНКВЕНТНОЕ И АДДИКТИВНОЕ ПОВЕДЕНИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

*В. Н. Тронева*

**Аннотация.** В статье рассмотрено понятие «девиантное поведение», определены виды поведенческих девиаций. Автор анализирует понятие «делинквентность», выделяет разновидности делинквентного поведения подростков и определяет виды такого отклоняющегося поведения. Также в статье рассмотрено аддиктивное поведение как одна из форм отклоняющегося поведения несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** девиантность, отклоняющееся поведение, девиации, делинквентность, делинквентное поведение подростков, аддиктивное поведение.

## DEVIANT, DELINQUENT AND ADDICTIVE BEHAVIOR OF MINORS

*V. N. Troneva*

**Abstract.** The article considers the concept of "deviant behavior", defines the types of behavioral deviations. The author analyzes the concept of "delinquency", identifies the types of delinquent behavior of adolescents and determines the types of such deviant behavior. The article also considers addictive behavior as one of the forms of deviant behavior of minors.

**Key words:** deviance, deviating behavior, deviations, delinquency, delinquent behavior of adolescents, addictive behavior.

«В последние годы в составе материалов, характеризующих наше общее духовно-социальное состояние как близкое к катастрофическому, появилось множество свидетельств серьезного неблагополучия в системе детской жизни» [17, с. 7]. Угрожающие масштабы приобрели омоложение преступности и рост несовершеннолетних правонарушителей, их ранняя алкоголизация и наркомания, детская проституция.

Поведение, действие человека (группы лиц), в котором устойчиво проявляются отклонения от социальных норм и правил, от обычной, общепринятой, официально установленной или же фактически сложившейся в данном обществе (культуре, субкультуре, группе) деятельности, является отклоняющимся или девиантным. «Это может быть не только нарушение формальных (правовых) или неформальных (мораль, обычаи, традиции, мода) норм, но и «девиантный» образ жизни, «девиантный» стиль поведения, не соответствующие принятым в данном обществе, среде, группе» [1, с. 6].

По мнению Е. В. Змановской, термин «отклоняющееся поведение» может применяться к детям не младше 5 лет, а в строгом смысле – после 9 лет. «Ранее 5 лет необходимые представления о социальных нормах в сознании ребенка просто отсутствуют, а самоконтроль осуществляется с помощью взрослых. Только к 9–10 годам можно говорить о наличии у ребенка способности самостоятельно следовать социальным нормам. Если же поведение ребенка младше 5 лет существенно отклоняется от возрастной нормы, то его целесообразно рассматривать как одно из проявлений незрелости, невротических реакций или нарушений психического развития» [4, с. 10].

Отдельные проявления девиантности изучаются такими науками, как психология, социология, криминология, суицидология (наука о самоубийствах и суицидальном поведении), аддиктология (наука об аддикциях, пристрастиях, зависимостях – алкогольной, наркотической, табачной, игровой, компью-

терной и др.), сексология (включая отклоняющееся сексуальное поведение – перверсии).

Поведенческие девиации рассматриваются как социальные явления, которые группируются по нескольким основаниям: 1) в зависимости от масштаба выделяют массовые и индивидуальные отклонения; 2) по значению последствий – негативные (вызывающие вредные последствия и создающие потенциальную опасность) и позитивные; 3) по субъекту – отклонения конкретных лиц, неформальных групп (например, деятельность бандитских группировок), официальных структур, условных социальных групп (например, женский алкоголизм); 4) по объекту – экономические, бытовые, имущественные нарушения и др.; 5) по длительности – единовременные и длительные; 6) по типу нарушаемой нормы – преступность, пьянство (алкоголизм), наркотизм, самоубийства, аморальное поведение, бродяжничество, проституция, хулиганство, иждивенчество, коррупция, бюрократизм, терроризм, расизм, геноцид, деструктивные культы [5, с. 36].

В литературе выделяют следующие варианты социального поведения:

1. Нормальное поведение («стандартное») – соответствует социальным нормам, характерно для большинства людей, вызывает одобрение окружающих и приводит к нормальной адаптации. В целом оно адекватно ситуации, продуктивно, хотя может быть лишено индивидуальности. С точки зрения математической статистики нормально все то, что встречается часто, т.е. не реже чем в 50 % случаев.

2. Маргинальное (пограничное) поведение – находится на крайней границе социальных норм, размывает и расширяет границы норм, вызывает напряжение окружающих людей.

3. Нестандартное («ненормативное») поведение – выходит за рамки принятых в обществе норм, присуще меньшему количеству людей. Проявляется в двух основных формах: креативное (творческое) поведение – реализует новые идеи, самобытно, продуктивно, прогрессивно, может приводить к изменению самих норм, но в ряде случаев вызывает сопротивление окружающих; девиантное (отклоняющееся) поведение – непро-

дуктивно, деструктивно или аутодеструктивно, вызывает неодобрение окружающих и социальную дезадаптацию.

4. Патологическое поведение – отклоняющееся от медицинских норм, проявляющееся в форме конкретных симптомов, снижает продуктивность и работоспособность личности, вызывает сочувствие или страх окружающих.

5. Антисоциальное поведение – это поведение, которое противоречит правовым, морально-этическим и культурным нормам.

Е. В. Змановская обозначает противоправное поведение личности как «делинквентное поведение» (от лат. *delinquens* – «проступок, провинность»), а «криминальное поведение» считает формой делинквентного [4].

А. Е. Личко, введя в практику подростковой психиатрии понятие «делинквентность», ограничил им мелкие антиобщественные действия, не влекущие за собой уголовной ответственности (школьные прогулы, мелкое хулиганство, издевательство над слабыми, отнимание мелких денег, угон мотоциклов). В. Е. Сёмке отождествляет понятие «антисоциальное» и «делинквентное» поведение. В. В. Ковалев считает, что делинквентное поведение является поведением преступным [15].

Рассматривая отклоняющееся поведение индивида или группы, не соответствующее общепринятым нормам, в результате чего эти нормы ими нарушаются, В. В. Ковалев выделил три типа девиаций: 1) социально-психологические девиации (включающие антидисциплинарное поведение; асоциальное; противоправное; аутоагрессивное); 2) клинико-психопатологические девиации (патологические и непатологические); 3) личностно-динамические девиации – «реакции», «развития» и «состояния».

Ц. П. Короленко и Т. А. Донских предложили следующую классификацию поведенческих девиаций:

1. Нестандартное поведение (действия, выходящие за рамки социальных стереотипов поведения, но играющие позитивную роль в развитии общества).

2. Деструктивное поведение:

- внешнедеструктивное поведение (направленное на нарушение социальных норм);
- аддиктивное (использование каких-то веществ или специфической активности с целью ухода от реальности и получения желаемых эмоций);
- антисоциальное (нарушение законов и прав других людей);
- внутридеструктивное поведение (направленное на дезинтеграцию самой личности: суицидное, конформистское, нарциссическое, фанатическое, аутическое поведение) [2].

В. Н. Иванов выделяет два уровня девиаций по уровню опасности для человека и общества: 1) докриминогенный уровень – мелкие проступки, нарушение норм морали, правил поведения в общественных местах, уклонение от общественно-полезной деятельности, употребление алкогольных, наркотических, токсических средств, разрушающих психику, и другие формы поведения, не представляющие серьезной общественной опасности; 2) криминогенный уровень – действия и поступки, выражающиеся в преступных уголовно-наказуемых деяниях [6, с. 47–57].

Матрица социальных девиаций Н. В. Майсак дифференцирует множество форм девиантного поведения внутри двух измерений, пересекающихся друг с другом:

1. Девиации по характеру направленности и проявления:

а) конструктивное, творческое поведение (художественное, научное, техническое, организационное, компьютерное творчество);

б) аутодеструктивное поведение:

- аддиктивное (нехимическая и химическая зависимость),
- суицидальное (парасуицидальное поведение и суицид);

в) внешнедеструктивное поведение:

- противоправное поведение (административные правонарушения, делинквентное, криминальное поведение),
- коммуникативные девиации.

2. Девиации по степени социальной одобряемости:

а) социально одобряемое и просоциальное поведение (адаптированное к нормам определенной социальной группы);

б) социально нейтральное (не представляющее общественной опасности или с неоднозначными критериями оценки);

в) социально неодобряемое:

- асоциальное (отклоняющееся от морально-нравственных норм),
- антисоциальное (отклоняющееся от правовых норм) [9, с. 78–86].

Ю. А. Клейберг выделяет три основные группы девиаций: 1) негативные (например, употребление наркотиков), 2) позитивные (например, социальное творчество), 3) социально-нейтральные (например, попрошайничество) [7].

Обобщая типологии поведенческих девиаций, в зависимости от вида нарушаемой нормы и негативных последствий отклоняющегося поведения, Е. В. Змановская выделяет три основные группы отклоняющегося поведения:

1. Антисоциальное (делинквентное) поведение (противоречащее правовым нормам, угрожающее социальному порядку и благополучию окружающих людей).

2. Асоциальное (аморальное) поведение (уклоняющееся от выполнения морально-нравственных норм, угрожающее благополучию межличностных отношений).

3. Аутодеструктивное (саморазрушительное) поведение (суицидальное, фанатическое, аутическое, виктимное, рискованное поведение, пищевая зависимость, химическая зависимость и т.д.) [4].

К основным видам девиантного поведения мы относим преступность, алкоголизм, наркоманию, суициды, граффити, бродяжничество, гомосексуализм, проституцию и расстройства психики. Соответственно под девиантами мы будем понимать лиц, совершивших правонарушения, преступления, лиц, употребляющих наркотики, суицидентов и др. Для них отклоняющееся поведение является результатом неблагоприятного психосоциального развития и нарушений процесса социализации, которые могут выражаться в различных формах дезадаптации поведения.



Как справедливо отмечает Н. В. Морозова, социальная дезадаптация носит характер мультифакторного процесса, когда несовершеннолетний теряет способность приспосабливаться к окружающей действительности по совокупности ряда факторов (биологического, особенностей личности, онтогенетических отклонений в развитии, средовой специфики проживания и воспитания, педагогической запущенности и т.д. В то же время остальные факторы, воздействующие на формирование и развитие личности ребенка, оказываются либо пусковыми (триггерными), либо аксессуарными [11].

Процессы дезадаптации поведения могут проявляться уже в раннем возрасте, например, в затруднениях по усвоению социальных ролей, учебных программ, норм и требований социальных институтов (семьи, школы и т.д.), выполняющих функции институтов социализации. В зависимости от природы и характера дезадаптации выделяют патогенную, психосоциальную и социальную дезадаптации, которые могут быть представлены как отдельно, так и в сложном сочетании.

Психосоциальная дезадаптация связана с половозрастными и индивидуально-психологическими особенностями развития личности. Проявляющаяся в этом случае нестандартность поведения происходит из-за недостаточности интериоризации у субъекта существующих социальных и правовых норм в связи с отставанием в развитии, личностной примитивностью, низкой рефлексивностью и т.д., которая приводит к существенному ограничению выборов мотивов поведения. В этом случае потребности теряют произвольное управление со стороны человека, у индивида отсутствует возможность их опосредования сознательной целью. Поэтому потребности индивида становятся неуправляемыми и приобретают характер влечений. Если в этом случае индивид испытывает сразу несколько побуждений, то верх берет самое сильное из них.

Социальная дезадаптация проявляется в нарушении норм морали и права, в антиили асоциальных формах поведения и деформации системы внутренней регуляции, референтных и ценностных ориентаций, со-

циальных установок личности. В зависимости от степени и глубины деформации процесса социализации можно выделить две стадии социальной дезадаптации: педагогическая и социальная запущенность.

При педагогической запущенности, несмотря на отставание в учебе, пропуск уроков, конфликты с учителями и одноклассниками, у субъектов не наблюдается резкой деформации ценностно-нормативных представлений. В этом случае для личности достаточно высокой остается ценность труда, она ориентирована на выбор и получение профессии (как правило, рабочей), для нее небезразлично мнение окружающих, сохраняют свою значимость социальные и референтные связи.

При социальной запущенности наряду с асоциальным поведением резко деформируется система ценностно-нормативных представлений, ценностных ориентаций, социальных доминант, формируется негативное отношение к труду, установка и стремление к нетрудовым доходам и к «красивой жизни» за счет сомнительных и незаконных средств к существованию. Референтные связи и ценностные ориентации таких индивидов характеризуются глубоким отчуждением от лиц социальной связи и социальных институтов с позитивной направленностью.

В. Д. Менделевич разделяет девиантное поведение на пять типов в зависимости от способов взаимодействия с реальностью и нарушения норм общества: 1) делинквентное; 2) аддиктивное; 3) патохарактерологическое; 4) психопатологическое; 5) на базе гиперспособностей [10, с. 76].

Делинквентное поведение (лат. *delictum* – проступок, англ. *delinquency* – правонарушение, провинность) – антиобщественное противоправное поведение индивида, воплощённое в его проступках (действиях или бездействии), наносящих вред как отдельным гражданам, так и обществу в целом. Делинквентный тип девиантного поведения в крайних своих проявлениях представляет уголовно наказуемое деяние.

Рост числа деликтов, совершаемых в несовершеннолетнем возрасте, увеличение удельного веса тяжких насильственных преступлений в их составе представляют собой

угрозу обществу. Изучению подлежат причины, вызывающие деликты, условия, способствующие их распространению в молодежной среде, особенности личности делинквента (правонарушителя), специфика его социализации, делинквентные субкультуры, вопросы профилактики и предупреждения правонарушений и ряд других проблем.

По мнению В. Д. Менделевича, делинквентное поведение подростков подразделяется на преступления и проступки, которые различаются не только по степени общественной опасности, но и по мотивам совершения противоправных действий. Так, «делинквентное поведение может проявляться, например, в озорстве и желании развлечься. Подросток из любопытства и «за компанию» может бросать с балкона тяжелые предметы (или еду) в прохожих, получая удовлетворение от точности попадания в «жертву». Из озорства человек может позвонить в диспетчерскую аэропорта и предупредить о якобы заложенной в самолете бомбе. С целью привлечения внимания к собственной персоне («на спор») молодой человек может попытаться залезть на телевизионную башню или украсть у учителя из сумки записную книжку» [10, с. 77].

Применительно к несовершеннолетним отнесение поведения к категории делинквентного напрямую зависит от личности каждого конкретного подростка и ряда показателей его психофизиологического развития (например, возраста). В соответствии со ст. 20 Уголовного кодекса Российской Федерации уголовной ответственности за совершенные преступления подлежит лицо, достигшее ко времени совершения преступления 16-летнего возраста. За совершение ряда тяжких и особо тяжких преступлений (например, убийства, кражи, грабежа и т.д.) уголовная ответственность наступает с 14-летнего возраста. Однако, если подросток достиг вышеуказанного возраста, но вследствие отставания в психическом развитии, не связанном с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не мог в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо ру-

ководить ими, он не подлежит уголовной ответственности.

В материалах Всемирной организации здравоохранения делинквент определяется как лицо в возрасте до 18 лет, чье поведение причиняет вред другому индивиду или группе. По достижению совершеннолетия делинквент автоматически переходит в разряд антисоциальных личностей.

Признаки антисоциального нарушения личности могут проявляться уже в детском возрасте: отсутствие эмоциональной привязанности к родителям и близким, ложь, жестокость к животным, более слабым детям, агрессивность. Такие дети часто ввязываются в драки, совершают хулиганские действия [15].

К. К. Платонов выделил несколько типов личности преступников, которые характеризуются рядом параметров: 1) соответствующими взглядами и привычками, внутренней тягой к повторным преступлениям; 2) неустойчивостью внутреннего мира, склонностью совершать преступление под влиянием сложившихся обстоятельств или окружающих лиц; 3) высоким уровнем правосознания, но пассивным отношением к другим нарушителям правовых норм; 4) не только высоким уровнем правосознания, но и активным противодействием или попытками противодействия при нарушении правовых норм; 5) возможностью только случайного преступления [12]. К группе лиц с делинквентным поведением относятся представители второй, третьей и пятой групп.

Нередко делинквентные действия опосредуются ситуационно-импульсными или аффектогенными мотивами. В основе ситуационно-импульсных преступных действий лежит тенденция к разрешению внутреннего конфликта, под которым понимаются наличие неудовлетворенной потребности (С. А. Арсентьев), а также психический инфантилизм, эгоцентризм, подчиняемость, обидчивость и т.д. «Заброшенный» подросток-делинквент может стать правонарушителем, чтобы получить наказание, рассматривая наказание как знак заботы и интереса к своей личности [15].

Признание отклоняющегося поведения делинквентным всегда связано с действиями

государства в лице его органов, уполномоченных на принятие правовых норм, закрепляющих в законодательстве то или иное деяние в качестве правонарушения. К числу делинквентных относятся:

1) административные правонарушения – их перечень в Кодексе об административных правонарушениях достаточно обширен. Наиболее встречающиеся правонарушения, совершаемые подростками, выражаются в нарушении правил дорожного движения, мелком хулиганстве (сквернословие, нецензурная брань в общественных местах и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан), а также распитие спиртных напитков в общественных местах; появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и нравственность, занятие проституцией, распространение порнографических материалов или предметов и др.;

2) дисциплинарный проступок – это противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей (прогулы без уважительных причин занятий учащимися, появление на работе или учебе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, распитие спиртных напитков, употребление наркотических или токсических средств на рабочем месте и в рабочее время, нарушение правил охраны труда и др.);

3) преступление – общественно опасные, противоправные, виновные и наказуемые деяния в виде действия или бездействия, запрещенные уголовным законом под угрозой наказания. Наиболее встречаемыми видами преступлений, совершаемых подростками, являются: кражи, разбои, грабежи, тяжкие телесные повреждения, убийства, угон автотранспортных средств, хулиганство, вандализм, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Несмотря на общее снижение уровня подростковой преступности, эта цифра высока. Только в 2017 г., к примеру, было выявлено 42 504 несовершеннолетних, совершивших 45 288 преступлений, удельный вес

которых составляет 4,4 % в общем числе выявленных лиц. Таким образом, каждое двадцать пятое преступление (4,1 % от расследованных преступлений) совершено несовершеннолетними или при их соучастии [14].

Ряд ученых проводят двухступенчатую классификацию разновидностей делинквентного поведения подростков.

Так, И. А. Протасова разделяет делинквентное поведение несовершеннолетних на криминогенный и докриминогенный уровни. При этом ею учитывается тот факт, что асоциальное поведение, различаясь по содержанию и целевой направленности, а также по степени общественной опасности, может проявляться в различных социальных отклонениях (от нарушения норм морали, незначительных проступков до тяжких преступлений). Так, когда речь идет о так называемом докриминогенном уровне делинквентности, школьник еще не является субъектом преступления и его социальные отклонения проявляются на уровне мелких правонарушений: в несоблюдении норм морали, правил поведения в общественных местах, в уклонении от общественно полезной деятельности, в употреблении веществ, нарушающих психическое и физическое здоровье. Криминогенный же уровень делинквентного поведения детей присущ более старшему возрасту. Данный уровень асоциального поведения связан с осуществлением личностью противоправных действий, которые ведут к нанесению ущерба здоровью и благополучию окружающих людей (хулиганство, мошенничество, воровство, грабеж) [13].

Аддиктивное поведение – это одна из форм отклоняющегося поведения с наличием стремления к уходу от реальности путем искусственного изменения своего психического состояния, осуществляемого посредством злоупотребления различными веществами (табакокурение, алкоголь, наркотики) или постоянной фиксацией внимания на определенных интенсивных эмоциях [16].

Существует две формы аддиктивного поведения:

I. Фармакологические: 1) алкоголизм; 2) наркомании; 3) токсикомании;

II. Нефармакологические: 1) гемблинг (пристрастие к азартным играм); 2) промискуитет (пристрастие к беспорядочным половым связям); 3) аддиктивное переедание и голодание; 4) работоголизм (трудоголизм, веркоголизм); 5) музыкальная аддикция; 6) коллекционания; 7) наркоманическая любовь; 8) пристрастие к компьютерным играм (кибераддикция); 9) ургентная аддикция; 10) социальная организация как аддиктивная фиксация; 11) аддиктивное накопительство; 12) аддиктивное стремление одалживать деньги; 13) шопоголизм; 14) банкголизм [3, с. 8].

Выделяются следующие психологические особенности лиц с аддиктивными формами поведения (Б. Сегал):

1) сниженная переносимость трудностей повседневной жизни наряду с хорошей переносимостью кризисных ситуаций;

2) скрытый комплекс неполноценности, сочетающийся с внешне проявляемым превосходством;

3) внешняя социабельность, сочетающаяся со страхом перед стойкими эмоциональными контактами;

4) стремление говорить неправду;

5) стремление обвинять других, зная, что они невиновны;

6) стремление уходить от ответственности в принятии решений;

7) стереотипность, повторяемость поведения;

8) зависимость;

9) тревожность [10, с. 78–79].

У аддиктивной личности, по мнению В. А. Петровского, отмечается феномен «жажды острых ощущений», характеризующийся побуждением к риску, обусловленным опытом преодоления опасности [16].

Вместе с тем объективно и субъективно плохая переносимость трудностей повседневной жизни, постоянные упреки в непригодности и отсутствии жизнелюбия со стороны близких и окружающих формируют у аддиктивных личностей скрытый «комплекс неполноценности». От заниженной

самооценки, внушаемой окружающими, индивиды переходят сразу к завышенной, мнимой адекватной. Появление чувства превосходства над окружающими выполняет защитную психологическую функцию, способствуя поддержанию самоуважения в неблагоприятных микросоциальных условиях – условиях конфронтации личности с семьей или коллективом. Стремление говорить неправду, обманывать окружающих, а также обвинять других в собственных ошибках и промахах вытекают из структуры аддиктивной личности, которая пытается скрыть от окружающих собственный «комплекс неполноценности», обусловленный неумением жить в соответствии с устоями и общепринятыми нормами [10, с.80].

Девиантное поведение имеет следующие клинические формы:

- агрессия;
- аутоагрессия (суицидальное поведение);
- злоупотребление веществами, вызывающими состояния измененной психической деятельности (алкоголизация, наркотизация, табакокурение и др.);
- нарушения пищевого поведения (переедание, голодание);
- аномалии сексуального поведения (девиации, перверсии, отклонения психосексуального развития);
- сверхценные психологические увлечения (трудоголизм, гемблинг, коллекционирование, «параноя здоровья», фанатизм – религиозный, спортивный, музыкальный и пр.);
- сверхценные психопатологические увлечения («философическая интоксикация», сутяжничество и кверулянство, разновидности маний – kleптомания, дромомания и др.);
- характерологические и патохарактерологические реакции (эмансипации, группирования, оппозиции и др.);
- коммуникативные девиации (аутизация, гиперобщительность, конформизм, псевдология, ревность, фобическое и нарциссическое поведение, нигилизм, крусадерство, «вегетативность» и др.);
- безнравственное и аморальное поведение.

Для диагностики девиантного поведения подростка психологами разработаны критерии, называемые «противодействие». В этом случае они включают в себя экстермальную девиацию (гнев, враждебность, агрессия, воровство, ложь), сопряженную с нарушениями в социальной, учебной или межличностной сфере.

Выделим поведенческие признаки девиации подростка (по Diagnostic and Statistical Manual of mental disorders – Руководству по диагностике и статистике психических расстройств):

- эмоциональные взрывы;
- ссоры с взрослыми;
- игнорирование или отказ в выполнении правил или просьб взрослых;
- намеренное надоедание другим людям;
- обвинение других в своих ошибках;
- крайняя степень обидчивости;
- гневливость, злобность, мстительность, злопамятность;
- частое употребление ругательств и непристойных выражений [8, с. 13].

По статистике дети с выраженными симптомокомплексами признаков агрессивности, гиперактивности и трудностей во взаимоотношениях с родителями в пять раз чаще, по сравнению с детьми без этих проблем, становились преступниками или алкоголиками во взрослый период жизни.

Подводя итог сказанному, к девиантному (отклоняющемуся) поведению мы относим устойчивое поведение и действия личности, которые не соответствуют официально установленным или фактически сложившимся в данном обществе (социальной группе) нормам и ожиданиям и приводят субъекта к изоляции, лечению, исправлению или наказанию.

### Библиографический список

1. Гишинский, Я. И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений» / Я. И. Гишинский. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
2. Девиантное поведение. Материал из Википедии – свободной энциклопедии. –

Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Девиантное\\_поведение#cite\\_note-4](https://ru.wikipedia.org/wiki/Девиантное_поведение#cite_note-4)

3. Дудин, И. И. Характеристика основных форм аддиктивного поведения: Методическое пособие / И. И. Дудин. Благовещенск: ООО «Бегемот», 2009. – Режим доступа: [http://amursma.ru/downloads/Zakr/6\\_2/Kharakteristika\\_osnovnykh\\_form\\_addiktivnogo\\_povedeniya.pdf](http://amursma.ru/downloads/Zakr/6_2/Kharakteristika_osnovnykh_form_addiktivnogo_povedeniya.pdf)
4. Змановская, Е. В. Девиантология (Психология отклоняющегося поведения): Учебное пособие для студ. высш. учеб. заведений. 2-е изд., испр. / Е. В. Змановская. М.: Академия, 2004.
5. Змановская, Е. В. и др. Девиантное поведение личности и группы: Учебное пособие / Е. В. Змановская, В. Ю. Рыбников. СПб: Питер, 2011.
6. Иванов, В. Н. Девиантное поведение: причины и масштабы / В. Н. Иванов // Социально-политический журнал. 1995. № 2.
7. Клейберг, Ю. А. Психология девиантного поведения: Учебное пособие для вузов / Ю. А. Клейберг. – М.: ТЦ Сфера, при участии «Юрайт-М», 2001.
8. Ложкин, А. И. Психология поведения девиантной личности: Учебно-методическое пособие (Практическое руководство) / А. И. Ложкин. Екатеринбург: Издательство Уральского юридического института МВД России, 2002.
9. Майсак, Н. В. Матрица социальных девиаций: классификация типов и видов девиантного поведения / Н. В. Майсак // Современные проблемы науки и образования. – 2010. № 4. Режим доступа: <http://n-maisak.ru/2014/01/13/social-deviances-matrix/>
10. Менделевич, В. Д. Психология девиантного поведения: Учебное пособие / В. Д. Менделевич. СПб: Речь, 2005.
11. Морозова, Н. В. Психологические особенности школьной дезадаптации учащихся старших классов: Автореферат дис. ... канд. псих. наук / Н. В. Морозова. М., 1996.
12. Платонов, К. К. Структура и развитие личности / К. К. Платонов. М., 1986. Режим доступа: <http://root.elima.ru/articles/index.php?id=423>
13. Протасова, И. А. Профилактика делинквентного поведения детей младшего школьного возраста в процессе правового образования / И. А. Протасова. Режим доступа: <http://deviatio2010.vlsu.ru/index.php?id=116>.

14. Состояние преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2017 года. – Режим доступа: <https://мвд.рф/reports/item/12167987/>

15. Усова, Е. Б. Психология девиантного поведения. – Мн., 2010. Цит. по: Анти-социальное поведение // Гуманитарно-правовой портал PSYERA. – Режим доступа: <http://psyera.ru/antisocialnoe-povedenie-612.htm>

16. Шилова, Т. А. Психологические особенности отклоняющегося поведения подростков / Т. А. Шилова // Системная пси-

хология и социология. 2012. № 5. Режим доступа: [http://systempsychology.ru/journal/2012\\_5/92-shilova-t-a-psiologicheskie-osobennosti-otklonyayuschegosya-povedeniya-podrostkov.html](http://systempsychology.ru/journal/2012_5/92-shilova-t-a-psiologicheskie-osobennosti-otklonyayuschegosya-povedeniya-podrostkov.html)

17. Эльконин, Б. Д. Кризис детства и основания проектирования форм детского развития / Б. Д. Эльконин // Вопросы психологии. 1992. № 3. Режим доступа: <http://www.voppsy.ru/issues/1992/923/923007.htm>

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

## LEGAL SUPPORT FOR NATURE USE AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

УДК 349.6  
ББК 67.407

### К ВОПРОСУ О МУНИЦИПАЛЬНОМ ЛЕСНОМ КОНТРОЛЕ

*Т. Ю. Оленина*

**Аннотация.** Статья посвящена анализу норм российского законодательства, регулирующего вопросы муниципального лесного контроля. Представляется, что данное исследование поможет выявить имеющиеся пробелы лесного законодательства России.

**Ключевые слова:** лесной участок, лесные участки в муниципальной собственности, лесной кодекс, устойчивое управление лесами, городские леса, муниципальный лесной контроль.

### ON THE ISSUE OF MUNICIPAL FOREST CONTROL

*T. Y. Olenina*

**Abstract.** The article is devoted to the Russian legislation governing municipal forest control. It appears that this study will help understand the gaps in forest related legislation of Russia.

**Key words:** forest land, forest plots in municipal ownership, forestry codex, sustainable forest management, Forest of the City, Municipal forest control.

Органы местного самоуправления участвуют в устойчивом управлении лесов от имени муниципальных образований согласно ст. 84 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (далее – ЛК РФ 2006 г.), ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одним из полномочий в этой сфере выступает осуществление муниципального лесного контроля в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности. Несмотря на то, что ст. 84 ЛК

РФ 2006 г. закрепляет полномочия органов местного самоуправления владеть, пользоваться, распоряжаться лесными участками, находящимися в муниципальной собственности, зачастую такая собственность у муниципальных образований отсутствует, и в связи с этим полномочие по осуществлению муниципального лесного контроля не реализуется.

Проблема осуществления муниципального лесного контроля состоит в неоднозначности статуса лесного участка, расположенного на территории земель населенных пунктов. Согласно ст. 7 ЛК РФ 2006 г. лес-

ным участком является земельный участок, который расположен в границах лесничеств, лесопарков и образован в соответствии с требованиями земельного законодательства и настоящего Кодекса. В соответствии с ч. 3 ст. 23 ЛК РФ 2006 г. лесничества и лесопарки в том числе располагаются на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса. Стало быть, можно сделать вывод о том, что в муниципальной собственности могут находиться только лесные участки на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса. И только в отношении них может проводиться муниципальный лесной контроль.

Ст. 10 Федерального закона от 04.12.2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» предусмотрено, что распоряжение лесными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством. В отдельных субъектах Российской Федерации (например, в Республике Карелия) это передано в исключительное полномочие соответствующего субъекта Российской Федерации, стало быть, в таких случаях осуществление муниципального лесного контроля исключается [5].

Ч. 6 ст. 1 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 25.11.2017) «О государственной регистрации недвижимости», ч. 1 ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 05.12.2017) предусматривают, что государственной регистрации подлежит право собственности на недвижимое имущество и сделки с ним. В данных нормах не уточняется про формы собственности, стало быть, муниципальная собственность на земельные и лесные участки в том числе подлежит государственной регистрации.

Кроме того, судебная практика складывается таким образом, что при переводе земель лесного фонда в земли населенных пунктов автоматического перехода земельных участков в муниципальную собствен-

ность не происходит (например, Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2009 Дело № А55-15555/2008, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.07.2009 Дело № А76-738/2007, Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 30.11.2010 Дело № А55-2954/08, апелляционное Определение Пермского краевого суда от 04.07.2012 № 33-5473 и др.).

В рамках контрольно-надзорных мероприятий, проводимых Управлениями Росреестра, выявляются факты отсутствия в государственном кадастре недвижимости сведений о границах муниципальных образований, населенных пунктов, а также отсутствие у большого процента объектов недвижимости сведений о координатах характерных точек своих границ [3].

В настоящее время лесные участки по большей части не оформлены в муниципальную собственность, что ставит под вопрос возможность осуществления органами местного самоуправления полномочий, закрепленных в ст. 84 ЛК РФ 2006 г. [2], в том числе осуществление муниципального лесного контроля.

Осуществление на территории муниципального образования муниципального лесного контроля возлагается на органы местного самоуправления ст. 98 ЛК РФ 2006 г. с учетом требований Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ).

В ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ дается определение муниципального контроля – это деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требо-



ваний, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований.

В ряде муниципальных образований приняты свои положения о муниципальном лесном контроле [6,7,8,9].

Согласно ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный лесной контроль, относятся:

- 1) организация и осуществление муниципального лесного контроля на территории муниципального образования;
- 2) разработка административных регламентов осуществления муниципального лесного контроля;
- 3) организация и проведение мониторинга эффективности муниципального лесного контроля;
- 4) осуществление иных предусмотренных нормативными правовыми актами полномочий.

Одну из проблем составляет отсутствие конкретного объекта муниципального лесного контроля. В связи с этим органам местного самоуправления необходимо самим определять объекты контроля, в частности, сюда подпадают все лесные участки и растительность на земельных участках в пределах муниципального образования, вне зависимости от их ведомственной принадлежности и формы собственности, а также лесные участки, находящиеся в муниципальной собственности.

Реализация муниципального лесного контроля осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок, которые могут быть документарными и выездными. По итогам проверки уполномоченное должностное лицо составляет акт [1].

Таким образом, несмотря на то, что в муниципальных образованиях действуют муниципальные правовые акты о муниципальном лесном контроле, этот вид контроля малоэффективен в силу следующих обстоятельств:

– отсутствия в законодательстве четко установленного объекта муниципального лесного контроля;

– неоднозначности статуса лесных участков, расположенных на землях населенных пунктов;

– отсутствия заинтересованности муниципальных образований в оформлении лесных участков, расположенных в границах муниципального образования, в муниципальную собственность, так как на муниципальное образование переходят расходы по содержанию такой собственности;

– загруженности должностных лиц, выполняющих помимо муниципального лесного контроля еще иные функции, не связанные с такой деятельностью;

– недостаточности ресурсов (финансовых, кадровых и материально-технических).

В связи с этим предлагается полномочие органов местного самоуправления по осуществлению муниципального лесного контроля упразднить из действующего российского законодательства, как когда-то был отменен муниципальный экологический контроль [4].

### Библиографический список

1. Койвистойнен, Л. А. Проблемы муниципального лесного контроля // Сравнительно-правовые исследования в области особо охраняемых природных территорий и лесов Финноскандии : сб. ст. международной научно-практической конференции / отв. ред. Т. Ю. Оленина. Петрозаводск : 2014. С. 54-62.
2. Раздьяконова, Е. В. Вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений // Правовые проблемы использования и охраны лесов и повышение лесного потенциала России: сб. ст. международной научно-практической конференции / отв. ред. Т. Ю. Оленина. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2013. С. 137.
3. Свидская, Я. С. Реализация Управлением Росреестра по Республике Карелия контрольно-надзорных полномочий в рамках совершенствования земельного законодательства. Проблемы и перспективы // Про-

блемы совершенствования земельного и экологического законодательства в условиях модернизации права. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Карельский филиал РАНХиГС, Петрозаводск (19 февраля 2016 года) / Р. Р. Пивненко (отв. ред.), Т. Ю. Оленина (ред.), О. В. Долгалева (отв. секретарь). Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2016. С. 105.

4. Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. от 20.03.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 10.

5. Закон Республики Карелия от 29.12.2015 г. № 1980-ЗРК «О перераспределении полномочий по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия и органами государственной власти Республики Карелия» // Собрание законодательства РК. 2015. № 12 (Часть I). Ст. 2257).

6. Решение Совета депутатов г. Лобня Московской области от 27.11.2012 № 293/13 (ред. от 23.05.2017) «О Положении о муниципальном лесном контроле на территории города Лобня Московской области» // Лобня. 2012. № 49.

7. Решение Совета депутатов городского округа Балашиха Московской области от 25.01.2017 № 02/35 «О принятии Положения о муниципальном лесном контроле на территории городского округа Балашиха Московской области» // Приложение к газете «Факт». 2017. № 4/1.

8. Решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 02.10.2014 № 35/3 «Об утверждении Положения о муниципальном лесном контроле на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

9. Решение Совета Мийнальского сельского поселения Республики Карелия от 03.02.2011 № 34 «Об утверждении Положения о муниципальном лесном контроле и надзоре на территории Мийнальского сельского поселения» // <http://miinala-adm.ru/documents/199.html>.

УДК 349.6  
ББК 67.407

## ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОМПЛЕКСНОГО БЛАГОУСТРОЙСТВА НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ<sup>1</sup>

*А. Ю. Чикильдина*

**Аннотация.** В настоящей статье автор рассматривает благоустройство населенных пунктов как необходимое условие для реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. Анализирует экологические аспекты благоустройства населенных пунктов в контексте вопросов местного значения, обозначив ключевые проблемы, препятствующие реализации универсальных правил благоустройства территорий, сформулировав некоторые предложения по их решению.

**Ключевые слова:** право на благоприятную окружающую среду, благоустройство, озеленение, городское поселение, сельское поселение, вопросы местного значения, энергосбережение.

## ENVIRONMENTAL ASPECTS OF INTEGRATED IMPROVEMENT OF HUMAN SETTLEMENTS: PROBLEMS AND PROSPECTS

*A. Y. Chikildina*

**Abstract.** In this article, the author considers the improvement of human settlements as a necessary condition for the realization of the constitutional right of everyone to a favorable environment. Analyzes the environmental aspects of the improvement of human settlements in the context of local issues, identifying key problems that impede the implementation of universal rules for landscaping.

**Key words:** the right to a favorable environment, landscaping, gardening, urban settlement, rural settlement, local issues, energy conservation.

В Конституции Российской Федерации [1] в качестве признанного и гарантированного к реализации на территории нашей страны закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). Вместе с тем основной закон российского государства обязывает граждан сохранять природу и окружающую среду и поощряет деятельность, способствующую укреплению здоровья человека, созданию условий для экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия. Право граждан на благоприятные условия жизни

предполагает реальные возможности проживания в здоровой, отвечающей международным и национальным стандартам окружающей природной среде. Одним из эффективных средств реализации данного конституционного права является экологическое благоустройство. Благоустройство территории является комплексной многоаспектной задачей, направленной на создание благоприятных, здоровых и культурных условий жизни, трудовой деятельности и досуга населения в границах муниципального образования и осуществляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, требует особого внимания на современном эта-

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области, проект «Экологические проблемы благоустройства поселений в культурно-историческом, правовом и организационном аспектах» № 18-411-340002.

пе развития. В рамках проводимого нами исследования целью статьи является формулирование предложений, повышающих эффективность управления сферой благоустройства в населенных пунктах.

В законодательстве сравнительно недавно было закреплено понятие «благоустройство территории» для целей градостроительной деятельности. В ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации содержание термина «благоустройство территории» раскрыто как деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленных правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий. При этом в научно-технической литературе комплексное благоустройство рассматривается как деятельность по обеспечению безопасности, доступности, эстетичности и приспособленности к удобному использованию территорий в соответствии с их функциональным зонированием [3]. Формирование благоприятной среды жизнедеятельности является основной целью градостроительной политики, осуществляемой в пределах жилых территорий органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Благоустройство исходя из трактовки содержания норм закона № 131 [2] является одним из вопросов местного значения. При этом следует учесть, что объем данных вопросов в городском и сельском поселении отличается. К вопросам местного значения городского поселения относятся утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроиз-

водства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения (п. 19 в ред. Федерального закона от 29.12.2017 № 463-ФЗ). Наряду с этим к вопросам местного значения сельского поселения относятся те же вопросы, за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения.

В Российской Федерации данному вопросу уделяется важное место в системе направлений реализуемой государственной политики. 21 ноября 2016 г. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам был утвержден приоритетный проект «Комфортная городская среда». Документом предусматривается ежегодная реализация с 2017 по 2022 г. комплекса первоочередных мероприятий по благоустройству с целью создания условий для системного повышения качества и комфорта городской среды на всей территории страны; а также формирование современной нормативной базы в сфере благоустройства на муниципальном уровне. В методических рекомендациях, разработанных Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, под благоустройством территорий понимается «комплекс мероприятий по инженерной подготовке и обеспечению безопасности, озеленению, устройству твердых и естественных покрытий, освещению, размещению малых архитектурных форм и объектов монументального искусства, проводимых с целью повышения качества жизни населения и привлекательности территории» [5].

В научной литературе под «комплексным благоустройством» понимается разработка и реализация комплекса мероприятий, направленных на развитие и создание эстетичности и социально-экологической организованный городской среды. Благоустройство населенных пунктов приобретает особое значение в условиях повышенных антропогенных нагрузок, дискомфорта среды поселков и городов из-за загрязнения воз-

душной среды выбросами промышленных предприятий и автотранспорта. При выполнении комплекса мероприятий, которые направлены на озеленение и благоустройство, необходимо значительно улучшить экологическое состояние, внешний облик поселков и городов и создать более комфортные микроклиматические, эстетические и санитарно-гигиенические условия в жилых кварталах, общественных местах (бульварах, парках, на площадях, скверах и т.д.) и на улицах. Оздоровление и сохранение среды, которая окружает человека в городе, формирование условий в городе, влияющих на психофизическое состояние человека благоприятно, что особенно важно в период интенсивного роста городов, развития всех видов транспорта, увеличение с каждым годом тонауса городской жизни является весьма важной проблемой современного города [4].

Организация благоустройства территории муниципального образования регулируется в основном муниципальными правовыми актами, которые принимаются в соответствии с градостроительным и жилищным законодательством, требованиями СНиП и иными федеральными и региональными актами. К числу актов, которые, как правило, должны приниматься органами местного самоуправления, относятся Правила благоустройства и озеленения территории муниципального образования, Правила землепользования и застройки в муниципальном образовании, положения о регулировании градостроительной деятельности на территории муниципального образования.

Задачи благоустройства городов сводятся к созданию здоровых, целесообразных и благоприятных условий жизни городского населения. В решении этих задач все большее значение приобретают внешнее благоустройство, функционально-пространственная структура и предметное оборудование открытых территорий, ландшафтный дизайн.

В рамках государственного проекта «Формирование комфортной городской среды» реализуются задачи по созданию нового качества жизни – повышению благоустройства дворовых и общественных территорий, созданию и возрождению зон отдыха граж-

дан (парков, скверов) на территории Волгоградской области. Объем средств, направленных на реализацию мероприятий по благоустройству в 2018 г. составляет порядка 1 млрд руб.<sup>1</sup> В течении четырех лет в регионе ведется системная работа по реализации проектов благоустройства. В каждом населенном пункте, независимо от его удаленности и числа жителей, необходимо обеспечить достойное качество жизни и основу для развития. Александровское, Линевское, Красноярское и Медведицкое поселения Жирновского района Волгоградской области по результатам областного конкурса в 2018 г. получили по 3 млн руб. на реализацию проектов благоустройства общественных пространств. Например, в с. Александровке создан парк Победы, центральным элементом которого стала скульптурная композиция, изображающая возвращение с фронта главы семьи. В пос. Линёво реконструирован парк «Ностальгия». В парке появились сцена и фонтан, беседки. Дополнительно посадили деревья и цветы, на площадках и тротуарах уложили плитку, установили ограждение, смонтировали уличное освещение. Олицетворением местного колорита стал памятный знак «Рыба-линь». Преобразился и парк «Молодежный» в центре пос. Красный Яр. Новый парк создан и в центре с. Медведице. Отличительной особенностью проекта стала скульптура медведицы. В парке также обустроены тротуары, сцена, детские и тренажерные площадки. Для комфортного отдыха предусмотрены беседки. Смонтировано освещение, установлены малые формы, ограждение, посажены цветы и деревья. Мероприятия по благоустройству общественных и дворовых территорий в рамках приоритетного проекта на территории Волгоградской области будут продолжены в последующие года. Планируется внедрение энерго-сберегающих технологий при освещении улиц, площадей, скверов, парков культуры и отдыха, других объектов внешнего благоустройства.

Вместе с тем ученые прогнозируют возникновение проблемы с последующим содержанием благоустроенных территорий.

<sup>1</sup> <http://gkh.volgograd.ru/current-activity/cooperation/news/189602>.

Е. Ф. Рашидов и Ю. П. Чулков в числе таких проблем называют проблему установления обязанности по содержанию прилегающей территории в муниципальных образованиях [6]. Авторы приходят к выводу, что муниципальные образования вправе устанавливать обязанность по уборке прилегающей территории для хозяйствующих субъектов, поскольку такая обязанность является составной частью благоустройства. Отмечается необходимость дальнейшей разработки правовых норм и утверждения единой правовой позиции относительно административно-правовой обязанности содержания территорий общего пользования. В целом правовая судьба объектов благоустройства не всегда определена [7].

Как отмечает В. Ю. Сергиенко, «анализ мировых практик по содержанию объектов благоустройства показывает, что занимаются этим лишь отчасти городские власти, в остальном – к этой работе активно подключаются сами граждане. Например, Лондон является одним из самых богатых городов мира. За счет города содержится только 20 % зеленых насаждений. Остальные 80 % содержат различные общественные организации. Поэтому для устойчивого развития городов региона необходимо разработать индикаторы их развития, в частности, экологические, внедрить, в первую очередь, систему контроля за состоянием окружающей среды в функции аппарата городского и территориального управления; развивать экологическое сознание представителей власти» [8]. Совершенно справедливо ученые полагают важным и необходимым решение данной проблемы в правовом плане: необходимо юридически определить не только правила благоустройства, но и порядок содержания благоустроенной территории в муниципальных образованиях.

Все более острыми становятся проблемы создания экологически чистых городов, проблемы охраны памятников исторического и культурного наследия народа. Конституция Российской Федерации предусматривает обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. В соответствии с п. 2 ст. 60 Федерального закона

«Об объектах культурного наследия» в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия, а также иных объектов, представляющих собой историко-культурную ценность или имеющих природоохранное, рекреационное или оздоровительное значение, в историческом поселении градостроительная деятельность подлежит особому регулированию в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации. Ст. 1 данного кодекса рассматривает в качестве зон с особыми условиями использования территорий, в частности, зоны охраны объектов культурного наследия (в том числе памятников архитектуры). Эти границы зон с особыми условиями использования территорий отображаются на картах (схемах), содержащихся в схемах территориального планирования РФ. Сведения о наличии зон охраны объекта культурного наследия вносятся в установленном порядке в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ и представляются в орган, осуществляющий деятельность по ведению государственного кадастра недвижимости. Ограничения (обременения) прав на земельные участки, возникающие на основании решения об установлении зон охраны объекта культурного наследия, подлежат государственной регистрации. Информация об утвержденных границах зон охраны объекта культурного наследия, режимах использования земель и градостроительных регламентах в границах данных зон в обязательном порядке размещается в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности. Следует признать, что «кардинальной причиной неудовлетворительного состояния охраны наследия является градостроительная политика, вернее, её отсутствие на всех уровнях документации территориального планирования. В результате развитие культуры не входит в состав обязательных компонентов стратегического развития территорий» [9]. В связи с этим предлагается разработать региональную стратегию сохранения и благоустройства зон объектов охраны культурного наследия в Волгоградской области и координировать меро-

приятия по консервации, реставрации памятников.

### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом 11 поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2013 № 6-ФКЗ, от 30.12.2013 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Российская газета. № 202. 08.10.2003; Российская газета. № 247. 02.11.2018.
3. Николаевская, И. А. Благоустройство территорий / И. А. Николаевская. М.: Академия, 2013.
4. Иванова, Т. Н. Благоустройство городской среды как значимый фактор повышения качества жизни г.о. Тольятти // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 38. С. 62–69. URL: <http://e-koncept.ru/2016/56807.htm>.
5. Приказ Минстроя России от 13.04.2017 № 711/пр «Об утверждении методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов» // <http://legalacts.ru/doc/prikaz-minstroja-rossii-ot-13042017-n-711pr-ob-utverzhdanii/>
6. Рашидов, Е. Ф., Чулков, Ю. П. Проблема установления обязанности по содержанию прилегающей территории в муниципальных образованиях // Вестник ОмЮА. 2015. № 1 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-ustanovleniya-obyazannosti-po-soderzhaniyu-prilegayushey-territorii-v-munitsipalnyh-obrazovaniyah> (дата обращения: 27.11.2018).
7. Петрина, О. А., Стадолин, М. Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник ГУУ. 2018. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/komfortnaya-gorodskaya-sreda-tendentsii-i-problemy-organizatsii> (дата обращения: 27.11.2018).
8. Сергиенко, В. Ю. Благоустройство региона как фактор отражения его устойчивого развития // Пространство экономики. 2014. № 2-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/blagoustroystvo-regiona-kak-faktor-otrazheniya-ego-ustoychivogo-razvitiya> (дата обращения: 27.11.2018).
9. Кудрявцев, А. П. Стратегия сохранения и развития исторического наследия РФ. Перечень проблем и направление решения // Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-sohraneniya-i-razvitiya-istoricheskogo-naslediya-rf-perechen-problem-i-napravlenie-resheniya> (дата обращения: 03.12.2018).

УДК 349.6  
ББК 67.407

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЙ СПОСОБЫ РАЗРЕШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ

*О. И. Шарно*

**Аннотация.** В статье рассматриваются законодательный и правоприменительный способы защиты права собственности на земельные участки, анализируются способы защиты прав землепользователей, тенденции правоприменительных механизмов в области защиты субъектов земельных правоотношений. На примере опыта правоприменительных органов Волгоградской области по разработке «дорожной карты» введения в гражданский оборот самовольных построек и защиты прав собственников земельных участков продемонстрировано как правоприменительные технологии обуславливают совершенствование нормативного регулирования.

**Ключевые слова:** земельные участки, правозащитные механизмы, правоприменение, способы защиты прав землепользователей, дорожная карта Волгоградской области, самовольная постройка, право собственности на земельный участок, правоприменительные технологии, администрация города Волгограда.

## LEGISLATIVE AND LAW ENFORCEMENT METHODS OF RESOLVING LAND DISPUTES

*O. I. Sharno*

**Abstract.** The article deals with the legislative and law enforcement methods of protection of ownership of land plots, analyzes the ways of protection of land use rights, trends in law enforcement mechanisms in the field of protection of subjects of land relations. On the example of the experience of law enforcement agencies of the Volgograd region on the development of the "road map" of the introduction of unauthorized buildings into civil circulation and protection of the rights of land owners, it is demonstrated how law enforcement technologies lead to the improvement of normative regulation.

**Key words:** land plots, human rights mechanisms, law enforcement, ways to protect the rights of land users, the road map of the Volgograd region, unauthorized construction, ownership of land, law enforcement technologies, the administration of the city of Volgograd.

Вопросы защиты собственности на землю не теряют своей актуальности с момента конституционного закрепления такого права. Масштабные изменения земельного законодательства, стартовавшие в 2015 г., модернизация процедур и техники образования земельных участков в современной России, выразившиеся в совершенствовании кадастровой деятельности и кадастрового учета, введение электронных баз данных и связанных с этим технологий и средств измерений, унификация процедур установления, уточнения и изменения границ земельных участков обусловили и актуализировали правозащитные аспекты землепользования.

Защита права собственности на земельные участки осуществляется двумя основными способами:

- *законодательным* – путем правового регулирования земельных правоотношений, складывающихся по поводу реализации права собственности на земельные участки;
- *правоприменительным* – при разрешении земельных споров в административном и судебном порядке.

Последний, на наш взгляд, выступает индикатором качества, способом совершенствования первого.

Законодательный способ защиты права собственности на земельный участок выражается в необходимости закрепления норма-



тивных предписаний, регламентирующих основы правомочий земельного собственника, гарантии их соблюдения и исполнения.

Говоря, что право собственности на землю защищается законом, мы в первую очередь имеем в виду нормативное закрепление имеющих соответствующее юридическое значение нормативных определений: земельный участок, формы земельной собственности, собственник земельного участка, а также нормативное закрепление обязанностей землепользователей.

Нормативная регламентация процедур образования земельных участков, мероприятий по охране земель, порядка возникновения, прекращения, ограничения права собственности на земельные участки, изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, возмещения убытков при ухудшении качества земель, временном занятии земельных участков, ограничения прав собственников земельных участков, установления платы за землю и механизмов оценки земли и других вопросов позволяет обеспечить защиту права собственности на земельные участки законом.

Однако нормативные технологии защиты права собственности на земельные участки становятся эффективными лишь в случае отсутствия нормотворческих недостатков, достаточной урегулированности регулятивных процедур. Систематическое реформирование земельного законодательства, снижение качества правотворческой техники, другие недостатки законодательного способа защиты прав собственников на земельные участки частично нивелируются в процессе правоприменения.

Ст. 46 Конституции РФ и ст. 64 Земельного кодекса РФ устанавливают и гарантируют судебную защиту, при этом последняя, на наш взгляд, не исключает возможность защиты прав на земельные участки в административном порядке кроме признания прав, которое осуществляется только судом (ст. 59 Земельного кодекса РФ). Действительно, «административный и судебный порядок разрешения споров не исключают друг друга, это элементы единой системы обеспечения законности и охраны прав

граждан в демократическом государстве» [1].

Способы защиты прав на земельные участки в процессе правоприменения различны. Земельный кодекс РФ выделяет следующие:

- признание прав на земельный участок (ст. 59);
- восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечение действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения (ст. 60);
- признание недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления (ст. 61);
- возмещение убытков (ст. 62).

Анализ правоприменительной практики, проведенный с помощью систем поиска судебных актов ГАС «Правосудие», «Электронный страж», демонстрирует, что категории рассматриваемых в судах Российской Федерации земельных споров делятся на шесть групп, что конкретизирует предметы законодательно закрепленных способов защиты прав землепользователей:

1) споры о праве собственности на землю (например, о праве собственности на неэксплуатированные земельные участки общего пользования, на земельные участки в порядке приобретательской давности, на садовые участки и объекты недвижимости, иные споры о праве собственности на землю);

2) споры, связанные с землепользованием, т.е. споры на самовольные постройки, об устранении препятствий в пользовании земельными участками и объектами недвижимости, о постановке (снятии) земельного участка на кадастровый учет, о границах земельного участка и правах на них, в том числе сопряженные со спорами о постановке (снятии) земельного участка на кадастровый учет, а также связанные с защитой прав на землю и с установлением фактов, имеющих юридическое значение;

3) другие споры, связанные с землепользованием, или дела по искам СНТ (др. садоводческой организации) к членам СНТ

(др. садоводческой организации) и другим лицам, связанные с членством и пользованием земельными участками, споры, возникающие по инициативе или с участием садоводов, СНТ о признании недействительными ненормативных актов;

4) споры, связанные с применением законодательства о земле: по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, связанных с применением законодательства о земле, об изъятии, прекращении или ограничении права на земельный участок, о признании права собственности на землю, об истребовании земельного участка из чужого незаконного владения, об устранении нарушений прав собственника на землю, не связанных с лишением владения, споры, возникающие в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств из совершения сделок с землей, из совершения с землей сделок купли-продажи, из совершения с землей сделок аренды;

5) споры, связанные с признанием действий, бездействия, актов органов государственной власти и местного самоуправления не законными, в том числе споры по арендной плате и кадастровой стоимости земельных участков, налоговые споры с собственниками земельных участков.

б) в ходе кадастровых работ и межевания земельного участка у смежных собственников могут возникнуть разногласия по вопросам подписания акта согласования границ; определения местоположения границ земельного участка; оспаривания результатов межевания; пересечения границ земельных участков.

Стоит отметить, что действующие сегодня правоприменительные механизмы защиты прав на земельные участки базируются на следующих тенденциях:

а) земельное законодательство в части реализации прав собственника объективно влияет на практику правоприменения;

б) проблемы защиты прав собственника, требующие нормативного урегулирования, обнаруживаются преимущественно в процессе применения земельного законодательства.

Наглядно это подтверждается прекращением права собственности на земельный

участок вследствие нарушения режима землепользования и возведения на нем самовольных построек. Данные споры в последние годы возникают систематически и охватывают не только определенные регионы, но и всю РФ в целом. С 2015 до сентября 2018 г. практика применения ст. 222 ГК РФ, ст. 54 ЗК РФ, например в Волгоградской области, складывалась и продолжает складываться не в пользу собственников земельных участков, допустивших самовольное строительство, нарушающих правила землепользования.

Объекты самовольного строительства и факты нарушений режима землепользования на территории Волгоградской области выявлялись в соответствии с Порядком, утвержденным Постановлением Администрации Волгоградской области от 12.11.2009 г. № 1370 уполномоченным структурным подразделением администрации муниципального образования либо комиссией, образованной из представителей различных структурных подразделений администрации муниципального образования, в соответствии с Положением о комиссиях по вопросам самовольного строительства на территориях районов Волгограда утвержденным Постановлением администрации Волгограда от 10.12.2014 г. № 1591.

На примере решений первой, апелляционной и кассационной инстанций Волгоградской области факт наличия на земельном участке самовольной постройки, нарушение собственником режима землепользования являлось существенным для принятия решения о прекращении права собственности не только на объект недвижимости, но и на земельный участок. Исключения составляли лишь земельные участки, которые были приобретены по основаниям купли-продажи, дарения, в порядке наследования, т.к. объекты, расположенные на них, приобретенные по аналогичным с земельным участком основаниям по принципу единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ними объектов, были возведены не конечным собственником, который собственно нарушителем режима землепользования не являлся.

Если же решение о сносе объекта самовольного строительства и прекращении пра-

ва собственности на земельный участок, на котором такой объект расположен было принято и вступило в силу, но режим землепользования мог быть изменен в соответствии с Правилами землепользования и застройки г. Волгограда, утвержденными Решением Волгоградской городской Думы от 15.09.2010 г. № 1087, а строение путем проведения необходимых экспертиз (строительно-технической, противопожарной, санитарно-эпидемиологической, землеустроительной) устанавливалось не нарушающим права и охраняемые законом интересы других лиц, не создающим угрозу жизни и здоровью граждан, судом по инициативе собственников земельных участков принимались соответствующие решения об отсрочке исполнения вступивших в силу решений суда. В таких случаях применялась разработанная Инспекцией государственного строительного надзора Волгоградской области «дорожная карта» введения в гражданский оборот самовольно возведенных построек. В 2017 г. функции по ее реализации переданы администрации Волгограда, где в департаменте градостроительства и архитектуры создана соответствующая рабочая группа, а на базе юридического отдела – примирительная комиссия.

Указанная «дорожная карта» устанавливает порядок действий застройщика либо лица, не осуществлявшего самовольного строительства, но являющегося собственником объекта, если бы постройка не была признана самовольной. Согласно указанной «дорожной карте», заинтересованное лицо может обратиться в администрацию Волгограда для рассмотрения вопроса о введении в гражданский оборот самовольно возведенного объекта строительства на заседании указанной рабочей группы в случае признания судом объекта самовольной постройкой, подлежащей сносу после вступления в силу соответствующего судебного постановления.

Принятое решение рабочей группы подлежит обязательному исполнению, а результат соблюдения указанными лицами предписаний рабочей группы администрации Волгограда закрепляется путем принятия соответствующего правоприменительного акта.

Механизмов «такого закрепления» несколько – это пересмотр вступившего в законную силу решения суда по вновь открывшимся или новым обстоятельствам либо утверждение судом мирового соглашения, заключенного между сторонами дела как на судебной, так и на стадии исполнения судебных актов.

В Волгоградской области отработана и применяется процедура заключения мирового соглашения. Она регламентирована в том числе Постановлением администрации Волгограда от 20.01.2014 г. № 47 «Об утверждении Положения о порядке представления интересов администрации Волгограда, главы администрации Волгограда в судах, а также работы с исполнительными документами и судебными запросами», в соответствии с которым установлена возможность заключения мирового соглашения на стадии исполнения судебного акта по предложению структурного подразделения, осуществляющего представление интересов администрации Волгограда. Проект мирового соглашения утверждается примирительной комиссией администрации Волгограда, создаваемой Постановлением от 12.02.2014 года № 151, а впоследствии и судом соответствующее исполнительное производство прекращается.

Вместе с тем принятие и утверждение мировых соглашений выявило следующие проблемы.

Что делать с зарегистрированными правами на спорные объекты недвижимости, сведения о которых содержались в Росреестре, и фактическим статусом объектов недвижимости и режимом землепользования, которые изменялись в ходе указанных правоприменительных процедур, когда, например, статус индивидуального жилого дома менялся на блокированный или многоквартирный, а режим разрешенного использования – с индивидуального жилого строения на иной, например, зону застройки многоквартирными домами.

По имеющимся решениям суда спорные объекты подлежали сносу и права на соответствующий земельный участок прекращались, мировое соглашение позволяло с учетом изменения статуса и режима землепользования при вышеназванных условиях

такой объект сохранить, однако мировое соглашение в данном случае основанием для изменения данных Росреестра не является.

Более того в ряде случаев, не дожидаясь заключения мировых соглашений администрация г. Волгограда обращалась в Росреестр и соответствующая запись по решению суда о сносе объекта самовольной постройки и прекращении права собственности на земельный участок из базы данных Росреестра исключалась.

В таком случае защитить право собственности на земельный участок, при, казалось бы, разработанных механизмах невозможно, заинтересованные лица могут лишь заново обратиться в суд с иском о признании права на земельный участок и объект, расположенный на нем.

Правоприменительная практика, обнаружившая такие проблемы, напрямую повлияла на нормативное закрепление соответствующих правоприменительных процедур.

И в сентябре 2018 г. ст. 222 ГК РФ стала применяться в новой редакции Федерального закона от 03.08.2018 № 339-ФЗ. Так, право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором создана постройка, при одновременном соблюдении следующих условий:

- если в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет пра-

ва, допускающие строительство на нем данного объекта;

- если на день обращения в суд постройка соответствует установленным требованиям;

- если сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан.

В этом случае лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему ее лицу расходы на постройку в размере, определенном судом.

В случае признания права собственности на самовольные постройки судом, не подлежат и прекращению права на земельные участки, на которых такие объекты расположены.

Представленный анализ позволяет выявить важность правоприменительных аспектов в вопросе защиты прав собственности на земельный участок. Эффективные правоприменительные процедуры позволяют не только разрешать вопросы защиты прав собственности на земельные участки, когда закон этого делать не позволяет, но и обеспечивают модернизацию земельного законодательства.

#### Библиографический список

1. Хаманева, Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. 1998. № 12.

# Трибуна молодого ученого

## TRIBUNE OF A YOUNG RESEARCHER

УДК 343.359  
ББК 67.408.122.40

### СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАЛОГОВЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И РОССИИ

*В. А. Мохов*

**Аннотация.** В настоящей статье автор анализирует ответственность за совершение налоговых преступлений, используя компаративистский метод. Резюмируя, что до начала Первой мировой войны налоговая ответственность была предусмотрена в рамках административных либо гражданских правовых отношений. Приходит к выводу о том, что разработанная и эффективная система наказаний за уклонение от уплаты налогов, сборов и страховых взносов, разработанная и применяемая в англосаксонской правовой семье, может быть полезна для законодателя России.

**Ключевые слова:** налоги, уголовная ответственность, преступление, уклонение от уплаты налогов, налоговое законодательство.

### COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE REGULATION OF THE LIABILITY FOR TAX CRIMES IN THE CRIMINAL LEGISLATION OF SOME FOREIGN COUNTRIES AND RUSSIA

*V. A. Mohov*

**Abstract.** In this article, the author analyzes the responsibility for committing tax crimes using the comparative method. Summarizing that before the first world war, tax liability was provided within the framework of administrative or civil legal relations. It comes to the conclusion that the developed and effective system of penalties for tax evasion, fees and insurance contributions, developed and applied in the Anglo-Saxon legal family, can be useful for the legislator of Russia.

**Key words:** taxes, criminal liability, crime, tax evasion, tax legislation.

На современном этапе развития цивилизации сложилось несколько правовых систем, и в зависимости от различных социально-экономических и исторических условий каждая страна относится к той или иной правовой семье. Согласно классификации Рене Давида выделяются: романо-германская правовая семья, англосаксонская правовая семья, религиозно-правовые семьи, социали-

стическая семья и семья обычного права. Но независимо от сложившейся в той или иной стране правовой семьи, в основные функции любого государства входит взимание налоговых сборов и пошлин для его успешного функционирования и реализации основных направлений своей деятельности, в частности политической, социальной, экономической, правоохранительной и др. К тому же

положения о взимании налоговых сборов и пошлин, независимо от правовой семьи, закреплены в Конституциях различных стран. Например, в США это определено в 16-й поправке к Конституции США от 03.02.1913 г., в Китае – в ст. 56 Конституции КНР, в Российской Федерации – в ст. 57 Конституции РФ.

Но ответственность за совершение налоговых преступлений различна. Очевидно, что Россия выбрала путь европейского подхода, который более либерально обходится с недобросовестными налогоплательщиками.

Практически во всех странах вплоть до начала Первой мировой войны налоговая ответственность была предусмотрена в рамках административных либо гражданских правовых отношений. Но с началом этой войны все резко меняется, военный бюджет требует новых поступлений. И под влиянием этих событий начинает возникать так называемое «налоговое уголовное право». В воюющих странах вводятся особые налоги на военную прибыль, возникает специальное производство по налоговым делам, иначе говоря, вводится полноценная система уголовно-правовых средств по борьбе с налоговыми преступлениями.

По законодательству США все налоговые преступления, к которым также относятся и таможенные правонарушения, кодифицированы в разделе 26 Свода Законов США [1]. Одной из особенностей данного Свода является допустимость привлечения к уголовной ответственности как физических, так и юридических лиц. Традиционная классификация всех преступлений для англосаксонской правовой семьи предполагает их деление на фелони (*felony* – тяжкие) и мисдиминоры (*misdemeanor* – менее тяжкие). По Кодексу внутренних государственных доходов при мисдиминоре виновен тот, кто не уплатил любой налог или не подает своевременно требуемую налоговую декларацию или отчет, содержащий информацию о доходах, подлежащих налогообложению за определенный период (разд. 26 Свода законов в США, ст. 7203). При этом виновный подвергается штрафу в размере до 25 тыс. долл. и (или) тюремному заключению на срок до

1 года. Если лицо злостно уклоняется от уплаты налогов, то это признается тяжким преступлением и относится к категории фелони. Причем лицо, уличенное в уклонении от уплаты налогов, осознававшее при этом противоправность своих действий, совершает свое преступное деяние умышленно. Свод законов США так определяет понятие «попытка уклониться или избавиться от уплаты налога»: «тот, кто умышленно пытается любым способом уклониться от уплаты или избавиться от налога, предусмотренного данным Сводом законов США, а также от соответствующего платежа, виновен в совершении фелонии и должен быть наказан штрафом в размере 100 тыс. долларов или лишением свободы на срок до пяти лет либо обоим наказаниям вместе с уплатой понесенных обвиняемым судебных издержек» (ст. 7201 разд. 26 Свода законов США). По законодательству США установленная система наказания, включающая штрафы и лишение свободы, является действенным механизмом противодействия недобросовестным налогоплательщикам. Штраф, взимаемый с нарушителя, составляет не менее 5 % неуплаченной суммы налогов и 50 % суммы, которую налогоплательщик получил бы в случае помещения этих денег в банк, исходя из стандартных банковских ставок. Таким образом, налогоплательщику не выгодно не платить налог, ему гораздо проще вкладывать «сэкономленные» средства в оборот и получать доходы, во много раз превышающие размеры штрафных санкций, установленных законом.

По законодательству Китая ответственность за финансовые нарушения в сфере налогообложения предусмотрена в Уголовном Кодексе КНР [2]. В нем большое внимание уделяется преступлениям, совершенным в налоговой сфере должностными лицами, которые выведены в отдельную главу. Согласно ст. 201 УК КНР установлена ответственность за неуплату или недоплату подлежащего уплате налога путем подделки, переделки, утаивания, самовольного уничтожения книг счетов, ваучеров, завышения или занижения сведений о расходах, доходах, отказ от декларирования, фиктивное декларирование налогов после уведомления

налоговых органов о декларировании, если сумма неуплаченного налога составила более 10 %, но менее 30 % подлежащего уплате налога. За такое деяние предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до 3 лет или ареста, а также штраф в сумме от однократного до пятикратного размера налогов, в отношении которых производится уклонение от уплаты. Согласно ст. 202 при утаивании собственности возникает ответственность по задолженности за подлежащий уплате налог, если это привело к невозможности погашения задолженности на сумму от 10 тыс. до 100 тыс. юаней. За это в санкции установлено аналогичное ст. 201 наказание. Наиболее опасны финансовые преступления, предусмотренные законодательством Китая в ст. 205, 206 и 210, в санкциях которых максимальным наказанием является смертная казнь. По УК Китая за выпуск фальсифицированных счетов с умыслом присвоения возврата налога при экспорте, а также получения незаконного налогового вычета наказанием является лишение свободы на срок до 3 лет или уголовный арест со штрафом от 20 тыс. до 200 тыс. юаней. Ответственность также наступает и за содействие другим лицам в данном преступлении (за пособничество в нем). Если же сумма неуплаченного налога составляет так называемую «особо большую сумму», то срок лишения свободы увеличивается до 10 лет и выше или же назначается бессрочное лишение свободы со штрафом до 500 тыс. юаней или с конфискацией имущества. Если же действия преступника наносят особо серьезный ущерб интересам государства, то виновный может быть бессрочно лишен свободы или казнен с конфискацией имущества.

Во Франции основным нормативным актом, регулирующим налоговые правоотношения, является Общий Кодекс о налогах 1950 г. (в ред., утвержденной Декретом № 90-798 от 10.09.1990 г.) [3]. В частности, ответственность за налоговые преступления сформулированы в книге «Взимание налога» в гл. 2 «Наказание» (ст. 1725–1840). К общим преступлениям в области налогообложения французское законодательство относит такие преступления, как сокрытие бухгалтерских данных путем обмана, иска-

жение суммы, подлежащей уплате налога, незаконные денежные операции. За совершение данных деяний предусмотрено наказание в виде денежного штрафа от 5 тыс. до 250 тыс. евро и лишение свободы на срок от одного до пяти лет. Отягчающими обстоятельствами признаются такие деяния, как использование поддельных документов бухгалтерского учета или совершения фиктивных сделок купли-продажи, за которые предусмотрено наказание в виде штрафа от 5 тыс. евро до 500 тыс. евро и лишение свободы на срок от двух до пяти лет. Суд во Франции вправе лишить гражданских прав виновного полностью (либо частично) на срок от пяти до десяти лет, запретить заниматься коммерческой деятельностью, лишить водительских прав.

По законодательству Саудовской Аравии все преступления делятся на категории исходя из двух критериев: степень тяжести преступления и характер нарушенных интересов. По этим критериям выделены 3 группы правонарушений: а) первая группа, в которой деяния представляют наибольшую опасность и посягают на «право Аллаха» и наказываются регламентируемой санкцией – хадд; б) вторая группа преступлений посягает на отдельных лиц, и такие деяния влекут за собой наказание – кисас; в) третья группа правонарушений – тазир, санкция которой неконкретизирована. Считается, что в данном случае за преступления, относящиеся к группе тазир, государство само устанавливает санкции различного рода, не затрагивая две другие группы преступлений. Ответственность за налоговые нарушения имеют штрафной характер. Так за опоздание в уплате налога на прибыль (за неуплату его в установленный срок) применяются санкции, в том числе штрафы вплоть до 25 % от суммы налога за 15-дневную задержку. Систему налогообложения в Саудовской Аравии можно охарактеризовать как протекционистскую и направленную на поддержание уровня жизни населения и защиту интересов саудовских коммерческих структур.

Уголовная ответственность за уклонение от уплаты налогов, сборов или страховых взносов в Российской Федерации предусмотрена ст. 198, 199, 199.3 и 199.4 УК РФ.

В этих статьях определено понятие «уклонение от уплаты налогов, сборов и (или) страховых взносов». Оно возможно либо путем непредставления налоговой декларации или иных документов, представление которых является обязательным, либо путем включения в данную декларацию или иную документацию заведомо ложных сведений. Под заведомо ложными сведениями, внесёнными в документацию, следует понимать любую информацию, которая не соответствует действительности относительно данных об объекте налогообложения, налоговых льготах и вычетах, влияющих на правильное исчисление и уплату налогов и сборов. Уголовная ответственность за умышленное уклонение от уплаты налогов наступает лишь при крупном и особо крупном размерах неуплаченных налогов, сборов и (или) страховых взносов, которые регламентированы в ст. 198 и 199 УК РФ. Если лицо впервые совершило данное преступление, то оно может быть освобождено от уголовной ответственности при условии, что полностью погасит сумму недоимки и соответствующих пеней, а также штрафы, определенные налоговым органом. Если же преступление совершено группой лиц по предварительному сговору либо при неуплаченных платежах в особо крупном размере, максимальное наказание может быть определено в виде лишения свободы на

срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Таким образом, четко разработанная и эффективная система наказаний за уклонение от уплаты налогов, сборов и страховых взносов, разработанная и применяемая в англосаксонской правовой семье, может быть полезна для законодателя России. Как уже отмечалось, взимание налогов и сборов – одна из фискальных функций государства, которая необходима для его успешного функционирования. Опыт американского комбинированного штрафа, а также лишения свободы на срок до 5 лет со штрафом одновременно ставит недобросовестного налогоплательщика в рамки, когда ему просто невыгодно не платить налоговые пошлины и сборы. Все это положительно влияет на развитие экономической системы страны в целом.

#### Библиографический список

1. Свод законов США [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://lawbook.online/gosudarstva-prava-istoriya>
2. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики. СПб., 2001.
3. Code general des impots. Dalloz. P., 1990.



## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

- БРАТАНОВСКИЙ** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», профессор кафедры административного и финансового права ФГАОУ ВО «ННГУ имени Н. И. Лобачевского»  
*Сергей Николаевич*  
**контактная информация:** bratfoot@mail.ru
- ЕПИФАНОВ** – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории права и государства Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»  
*Александр Егорович*  
**контактная информация:** mvd\_djaty@mail.com
- ЕШЕНГАЛИЕВ** – магистр права, научный сотрудник Центра по исследованию криминологических проблем Научно-исследовательского института Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Б. Бейсенова  
*Алмаз Толеугазиевич*  
**контактная информация:** at\_elmaz@mail.ru
- МОХОВ** – студент 1 курса магистратуры юридического факультета Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ, г. Волгоград.  
*Владимир Александрович*  
Научный руководитель: *В. А. Волколупова*, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ
- ОЛЕНИНА** – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Петрозаводского государственного университета; ст. преподаватель кафедры административного, финансового и информационного права Северного института (филиала) ВГУЮ  
*Татьяна Юрьевна*  
**контактная информация:** tyolenina@mail.ru
- ОСЛАЙ** – магистрант 2 курса Волжского филиала Волгоградского государственного университета  
*Денис Дмитриевич*
- ОСТАПЕЦ** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правового обеспечения управления Российской академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Балаковский филиал), г. Балаково  
*Оксана Григорьевна*  
**контактная информация:** Ostapец60@bk.ru

**СИМОН** – кандидат юридических наук, доцент кафедры юриспруденции Волжского филиала Волгоградского государственного университета  
*Артур Леонидович*

**ТРОНЕВА** – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»  
*Виктория Николаевна*  
**контактная информация:** ugov@vags.ru

**ЧИКИЛЬДИНА** – доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»  
*Анна Юрьевна*  
**контактная информация:** chikildinaanna@yandex.ru

**ШАРНО** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Волгоградского государственного университета  
*Оксана Игоревна*  
**контактная информация:** sharnoksana@yandex.ru

## ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

Журнал публикует статьи, рецензии, научные сообщения; выходит 4 раза в год (ежеквартально), материалы для публикации в очередном номере принимаются до 25 числа второго месяца каждого квартала. Публикация осуществляется **бесплатно**, номер журнала можно получить в научном отделе ВФ РАНХиГС (Волгоград, ул. Гагарина 8, ауд. 303), иногородним авторам будет выслан по указанному Вами адресу.

Материалы представляются на электронном носителе в виде двух файлов.

В первом файле на русском и английском языках данные об авторе: Ф.И.О. полностью, ученую степень и ученое звание, должность, контактную информацию (место работы/учебы, полный почтовый адрес, контактный телефон, e-mail). Информация о результатах проверки на плагиат, а также о том, что рукопись не была опубликована ранее и не будет направлена в другое издание.

Во втором файле материал для публикации. Требования к **рукописям**:

1. Объем не должен превышать 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами), шрифт Times New Roman размером 14, через 1,5 интервала, поля по 2 см с каждой стороны, нумерация страницы по центру внизу.

2. Представленный материал должен включать следующие элементы издательского оформления: индексы УДК и ББК (на русском языке); заглавие, инициалы и фамилия, аннотация (50–100 слов), ключевые слова (5–8) на русском и английском языках.

3. Текст статьи (рецензии, сообщения) и список литературы на русском языке. Список литературы располагается после текста статьи, предваряется словом **Библиографический список**, оформляется в алфавитном порядке и нумеруется. Ссылки на использованные источники приводятся внутри текста после цитаты в квадратных скобках с указанием порядкового номера источника цитирования и страницы, например [5, с. 12].

4. Для обособленных фрагментов текста можно использовать шрифт Arial и др. Для табличного, вспомогательного текста допускается использование шрифта меньшего размера. Рисунки (черно-белые, цветные) внедрены в текст, журнал публикуется в черно-белом варианте.

Рукописи рецензируются членами редколлегии и приглашенными специалистами. По результатам рецензирования рукопись может быть возвращена на доработку с краткими замечаниями редакции. Редакция не разглашает имена рецензентов, не знакомит авторов с текстом рецензии, не вступает в содержательную полемику с авторами. Для российских авторов (аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук) необходимо дополнительно представить рекомендацию, подписанную научным руководителем и заверенную печатью учреждения (подлинник или сканированный вариант). **Все материалы проходят проверку по программе «Антиплагиат». Компьютерный перевод на английский язык не принимается!**

Статьи печатаются на русском или английском языках. Журнал размещается в базе РИНЦ и учитывается при подсчете индекса цитирования. **Адрес для пересылки статей и последующей переписки: vestnik-vags@yandex.ru**

Более подробная информация о требованиях, рекомендациях для подготовки научных публикаций в журнал расположена по адресу:

[http://vlgr.ranepa.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2671](http://vlgr.ranepa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2671)

Научное издание

**НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК  
ВОЛГОГРАДСКОГО ФИЛИАЛА РАНХиГС**  
Серия: юриспруденция. 2018. № 2.

*Точка зрения редакции и членов редколлегии  
не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей*

Редакторы *М. И. Мультанова, Н. В. Никитина*  
Компьютерная верстка *Г. В. Подшиваловой*

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе  
по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций,  
Свидетельство о регистрации СМИ № ПИ №ФС77-58684 от 28.07.2014

Подписано в печать 19.12.2018. Дата выхода в свет: 25.12.2018  
Формат 60x84 1/8. Бумага офсетная.  
Гарнитура Times New Roman. Физ. п. л. 8,5.  
Тираж 100 экз. Цена свободная.

Адрес редакции и издателя:  
Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС  
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8.

Отпечатано с готового макета в Издательско-полиграфическом центре  
Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС  
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10