

# Вестник Донецкого национального университета



НАУЧНЫЙ  
ЖУРНАЛ  
*Основан  
в 1997 году*

*Серия Е*  
**Юридические  
науки**

**4/2022**

**Редакционная коллегия журнала «Вестник Донецкого национального  
университета. Серия Е: Юридические науки»**

**Главный редактор** – д.ю.н., доцент, профессор, зав. кафедрой административного и финансового права **Е. М. Сынкова**.

**Зам. главного редактора** – к.ю.н., доцент **Н. В. Асеева**.

**Ответственный секретарь** – к.ю.н., доцент **Н. А. Тимошенко**.

**Технический секретарь** – специалист-редактор 1 категории **А. К. Ярошенко**.

**Члены редколлегии:** – к.ю.н., доцент **Е. А. Матвиенко**; к.ю.н., доцент **Е. Ю. Красноносков**; к.ю.н., доцент **М. П. Тишаков**; к.ю.н., доцент **О. В. Никольская**; к.ю.н., доцент **Л. Ю. Одегова**; к.ю.н., доцент **Е. Н. Дорошева**; к.ю.н., доцент **С. Н. Пашков**; к.ю.н., доцент **Е. В. Цыба**; к.ю.н., доцент **В. Н. Швайковская**; к.ю.н., доцент **Е. В. Горбатенко**; к.ю.н., доцент **А. В. Ефремова**; к.ю.н., доцент **Л. А. Семькина**; к.ю.н., доцент **Н. В. Семькин**; к.ю.н., доцент **О. А. Левендаренко**; к.ю.н., доцент **Э. Е. Манивлец**; к.ю.н., доцент **С. Н. Меркулов**; к.ю.н., доцент **Т. В. Тютюнник**; к.ю.н., доцент **Г. А. Хань**; к.ю.н., доцент **А. И. Журба**; д.ю.н. **С. В. Лихачев**; к.ю.н., доцент **Д. С. Каблов**; к.ю.н., доцент **И. К. Василенко**; к.ю.н., доцент **В. Ю. Поляков**; к.ю.н., доцент **Н. А. Бардашевич**; к.ю.н., доцент **Е. В. Кулакова**.

**The Editorial Board of the journal «Bulletin of Donetsk National University.  
Series E: Legal science»**

**Editor in Chief** – Doctor of Law, Associate Professor, Professor, Head. Department of Administrative and Financial Law **E. M. Synkova**.

**Deputy Editor-in-Chief** – Candidate of Laws, Associate Professor **N. V. Aseeva**.

**Executive Secretary** – Candidate of Laws, Associate Professor **N. A. Timoshenko**.

**Technical Secretary** – 1st category editor **A. K. Yaroshenko**.

**Members of the editorial board:** - Ph.D., Associate Professor **E. A. Matvienko**; Candidate of Law, Associate Professor **E. Yu. Krasnonosov**; Candidate of Law, Associate Professor **M. P. Tishakov**; Candidate of Law, Associate Professor **O. V. Nikolskaya**; Candidate of Law, Associate Professor **L. Yu. Odegova**; Candidate of Law, Associate Professor **E. N. Dorosheva**; Candidate of Law, Associate Professor **S.N. Pashkov**; Candidate of Law, Associate Professor **E. V. Tsyba**; Candidate of Law, Associate Professor **V.N. Shvaykovskaya**; Candidate of Law, Associate Professor **E.V. Gorbatenko**; Candidate of Law, Associate Professor **A.V. Efremova**; Candidate of Law, Associate Professor **L. A. Semykina**; Candidate of Law, Associate Professor **N. V. Semykin**; Candidate of Law, Associate Professor **O. A. Levendarenko**; Candidate of Law, Associate Professor **E. E. Manivlets**; Candidate of Law, Associate Professor **S.N. Merkulov**; Candidate of Law, Associate Professor **T. V. Tyutyunnik**; Candidate of Law, Associate Professor **G. A. Han**; Candidate of Law, Associate Professor **A.I. Zhurba**; Doctor of Law **S. V. Likhachev**; Candidate of Law, Associate Professor **D.S. Kablov**; Candidate of Law, Associate Professor **I. K. Vasilenko**; Candidate of Law, Associate Professor **V. Yu. Polyakov**; Candidate of Law, Associate Professor **N. A. Bardashevich**; Candidate of Law, Associate Professor **E. V. Kulakova**.

**Адрес редакции:** ГОУ ВПО «ДонНУ», ДНР, 283001, г. Донецк, ул. Университетская, 24

**Тел.:** +38(071) 36-707-35

**E-mail:** jur.conf@donnu.ru; redact@donnu.ru

**URL:** <http://donnu.ru/vestnikE>

Журнал включен в национальную информационно-аналитическую систему **РИНЦ** (Лицензионный договор № 463-11/2019 от 14.11.2019 г.): [https://www.elibrary.ru/title\\_about.asp?id=74221](https://www.elibrary.ru/title_about.asp?id=74221)

*Печатается по решению Ученого совета ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»  
Протокол № 8 от 30.12.2022 г.*

**Вестник  
Донецкого  
национального  
университета**

**НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ**

*ОСНОВАН В 1997 ГОДУ*

**Серия Е: Юридические науки**

**№ 4/2022**

**СОДЕРЖАНИЕ**

*Барбашова Н. В., Карпова К. О.*

Административные споры в сфере защиты права человека  
на безопасную окружающую среду ..... 3

*Глизнуца А. В.*

Психологические средства и приемы, опосредующие  
эффективность очной ставки ..... 13

*Гулина С. Н.*

Проблемные вопросы надзорной деятельности прокурора  
за соблюдением законности на стадии предварительного  
расследования ..... 20

*Гулина С. Н., Филин М. В.*

Анализ правовых аспектов донорства и трансплантации  
тканей и органов человека в Российской Федерации  
и зарубежных странах ..... 29

*Одегова Л. Ю., Соловьёва Ю. А.*

Деятельность организации объединенных наций по защите  
мирного населения в условиях вооруженных конфликтов..... 39

*Сынкова Е. М.*

О взаимоотношении Банка России  
с кредитными учреждениями ..... 51

*Сынкова Е. М., Кравченко Д. В.*

Проблемы взаимодействия органов внутренних дел  
с населением ..... 60

*Хоруженко К. А.*

Правовые и организационные основы функционирования  
милиции Донбасса в период с середины 1950-х до середины  
1960-х годов: опыт, проблемы, уроки ..... 69

Правила для авторов..... 82

# Bulletin of Donetsk National University

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В 1997 ГОДУ

*Series E: Legal sciences*

№ 4/2022

---

## CONTENTS

<i>Barbashova N., Karpova K.</i> Administrative disputes in the field of protection of the human right to a safe environment .....	3
<i>Gliznutsa A.</i> Psychological means and techniques mediating the effectiveness of contact.....	13
<i>Gulina S.</i> Problem issues of the supervision activity of the prosecutor at the preliminary investigation stage .....	20
<i>Gulina S., Filin M.</i> Analysis of legal aspects of donation and transplantation of human tissues and organs in the Russian Federation and foreign countries .....	29
<i>Odegova L., Solovyova Ju.</i> United Nations Activities for the protection of civilians in armed conflict.....	39
<i>Synkova E.</i> About the relationship of the Bank of Russia with credit institutions .....	51
<i>Synkova E., Kravchenko D.</i> On the concept and essence of the activities of minor affairs bodies in the field of protection of public order.....	60
<i>Khoruzhenko K.</i> The legal and organizational foundations of the functioning of the Donbass militia in the period from the mid-1950s to the mid-1960s: experience, problems, lessons .....	80
Guidelines for authors .....	82

УДК 349.41

Барбашова Н. В.

Карпова К. О.

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СПОРЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА БЕЗОПАСНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

---

Статья посвящена теоретико-правовому анализу административных споров в сфере защиты права человека на безопасность окружающей среды. Рассмотрены международные и национальные основы регулирования права человека на безопасность окружающей среды. Установлены субъекты, предмет и признаки административных споров в сфере защиты права человека на безопасную окружающую среду. Определена роль административного механизма противодействия правонарушениям в экологической сфере.

**Ключевые слова:** административный спор, экологическое правонарушение, юридическая ответственность, безопасность окружающей среды, права человека.

---

В статье 2 Конституции Российской Федерации провозглашено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью [1]. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Право человека на жизнь является центром всей системы человеческих благ, как личных, так и имущественных, что позволяет считать его ядром всей системы прав и свобод человека и гражданина. Право человека на здоровье неразрывно связано с правом на жизнь и служит одной из его важнейших характеристик. Социальная ценность права жить в экологически безопасной среде вполне сопоставима с ценностью права на труд, на отдых, охрану здоровья и др. Более того, поскольку сейчас от состояния окружающей среды все в большей степени зависит здоровье человека, успешная реализация

этого права создает необходимые условия для осуществления всех других прав, свобод и интересов граждан. Соответственно загрязнение окружающей среды может рассматриваться как опосредованное нарушение всех других прав человека. Следовательно, обеспечение права на безопасную окружающую среду является актуальной стратегической задачей развития современного государства [2, с. 67].

Однако, несмотря на чрезвычайную важность создания условий охраны окружающей среды как базиса для реализации права человека на достойный уровень жизни и здоровья, выполнения такой стратегической управленческой задачи в Российской Федерации осуществляется не на достаточном уровне в аспекте организационно-правовой эффективности, что подтверждается статистическими показателями загрязнения окружающей среды [3]. Одной из основных причин обострения экологических проблем в стране является несовершенство административно-правового механизма обеспечения права на безопасную окружающую среду, которое приводит к возникновению спорных правоотношений, урегулирование которых требует внедрение оптимальных способов реализации мировых стандартов осуществления публичного управления<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что проблематика правового регулирования реализации и защиты права на безопасную окружающую среду в рамках эколого-правовой науки исследовалась В. И. Андрейцевым, Н. В. Барбашовой, С. А. Боголюбовым, М. М. Бринчуком, М. И. Васильевой, А. П. Гетьманом, Н. Г. Жаворонковой, И. О. Красновой и другими учеными. Вопросы административной ответственности за экологические правонарушения исследовались М. С. Зайцевым, М. Н. Кузбагаровым, Я. А. Пахомовой, И. А. Сободем, Е. А. Яковлевой и др. Следует отметить, что в работах указанных ученых вопросам непосредственного рассмотрения и разрешения споров в сфере защиты права человека на безопасную окружающую среду с акцентом на специфике административно-правового регулирования уделено недостаточное внимание.

Вышесказанное свидетельствует о целесообразности и актуальности активизации научных и научно-практических исследований, направленных на решение задач по оптимизации механизмов

---

<sup>1</sup> Согласно судебной статистики самыми распространенными в настоящее время в Российской Федерации являются административные экологические правонарушения: в 2004, 2010, 2019 годах было выявлено соответственно 14450, 27150 и 68369 нарушений [4].

процессуального урегулирования споров в сфере защиты права на безопасную окружающую среду.

Цель исследования заключается в том, чтобы на основе комплексного анализа имеющихся научных и нормативных источников определить сущность административных споров в сфере защиты права человека на безопасную окружающую среду.

Существующие международные и зарубежные стандарты урегулирования правовых отношений в сфере защиты окружающей среды базируются на внедрении комплексных подходов природопользования и природоохраны, что предусматривает введение административных процедур предоставления единого интегрированного разрешения вместо имеющейся сейчас разветвленной системы разрешительных документов, получение которых требуется от субъектов хозяйствования, – разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, на специальное водопользование, на осуществление операций в сфере обращения с отходами.

Впервые международно-правовое закрепление права человека на благоприятную окружающую среду было совершено во время конференции Организации Объединенных Наций в 1972 году в Стокгольме, в результате деятельности которой была принята Декларация об окружающей среде, положениями которой был сделан акцент на целесообразности введения обязанности государств, которые ее ратифицировали, не только обеспечивать безопасность окружающей среды, но и создавать условия для ее благоприятности [5].

В соответствии со ст. 42 Конституции РФ, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду [1]. Это право означает возможность жить в благоприятных условиях, не наносящих вреда жизни и здоровью, и требовать от соответствующих должностных лиц специально уполномоченных органов поддержания благоприятной окружающей среды в надлежащем состоянии.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит общие положения, касающиеся порядка проведения оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы. В них предусматриваются экологические требования различного характера: при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов, эксплуатации объектов в зависимости от их местоположения и предназначения и др. [6]

Важную роль играет Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», который определяет правовой режим государственных заповедников, национальных и природных парков государственных природных заказников и др., а также ответственность за нарушение этого режима [7]. Существуют и иные значимые федеральные законы.

Отношения обеспечения безопасности окружающей среды носят публично-частный характер. Правовое регулирование таких отношений происходит в рамках административного, конституционного и других отраслей публичного права, что определяет особенности механизма их правового регулирования. В частности, вопрос приватизации земельных участков, ведения государственного земельного кадастра, проведения землеустройства, выполнения других регулятивных функций реализуется органами государственной власти и местного самоуправления в пределах определенных законодательством административных процедур.

Споры в сфере защиты права на безопасную окружающую среду необходимо рассматривать как определенную совокупность правоотношений, связанных с необходимостью урегулирования юридического конфликта, возникшего вследствие нарушения установленных стандартов экологической безопасности.

Административные споры в сфере защиты права на безопасную окружающую среду характеризуются такими признаками, как:

1) наличие специального основания их возникновения – нарушение норм действующего законодательства в результате произошло нарушение установленных стандартов экологической безопасности, а следовательно, не соблюдается реализация публичного интереса в обеспечении безопасности существования человека;

2) наличие специального круга субъектов спорных правоотношений, где одним из них всегда является субъект публичной администрации;

3) предметом спора является управленческое решение, действия или бездействие, в результате чего происходит как нарушение прав участников общественных правоотношений, так и вследствие избежания процедуры возмещения причиненных убытков [8, с. 79].

Понимание сущности административного спора в сфере защиты права на безопасную окружающую среду предполагает учет его субъектных характеристик (в частности, участия органа публичного управления как властного субъекта, уполномоченного на осуществление действий, связанных с приобретением специальных прав на использование природных



ресурсов), так и специфику предмета существующих противоречий (в частности, установление нарушения публичного экологического интереса должно быть отнесено к критериям установления предметной юрисдикции в урегулировании таких конфликтов).

Споры в сфере защиты окружающей среды могут классифицированы по ряду критериев. Так, в зависимости от предмета обжалования публично-правовые споры в сфере защиты окружающей среды делятся им на:

1) споры в сфере обеспечения требований экологической безопасности, в том числе безопасности обращения с использованием природных ресурсов и размещения техногенных отходов;

2) споры в сфере особой охраны природных территорий;

3) споры в сфере наблюдения, прогнозирования и учета в области окружающей среды, проведения экологической экспертизы;

4) дела об административных правонарушениях в сфере использования природных ресурсов (которые составляют более половины от общего количества дел).

Следовательно, основаниями возникновения административных споров в сфере защиты права человека на безопасную окружающую среду определены: причинение вреда предприятиями-загрязнителями, то есть нарушение специального режима природопользования путем превышения установленных лимитов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сброс загрязняющих веществ в водные объекты, порчи почв и тому подобное вероятность такого причинения; использование природных ресурсов без соответствующего разрешения (лицензии); несоблюдение рекомендательных заключений контрольно-надзорных органов публичного управления в сфере защиты окружающей среды; нарушение требований обеспечения благоустройства населенных пунктов и осуществления градостроительной деятельности как составляющих антропогенной окружающей среды [9, с. 250–253].

Таким образом, под категорией административного спора в сфере защиты права на безопасную окружающую среду понимается правовое противоречие, причинами возникновения которого нарушение установленных стандартов осуществления управленческой деятельности или бездеятельности субъектов публичного управления (в частности, предоставление «некачественных» административных услуг в сфере использования природных ресурсов), или причинение экологического

вреда субъектами хозяйствования или другими участниками правоотношений, что в установленном законодательством порядке не было устранено, что своим следствием имеет нарушение существующего публичного интереса отдельных социальных групп, территориальной общины или народа в целом.

Обеспечение реализации такого права связывается с внедрением соответствующих механизмов юрисдикционного (с участием субъектов властных полномочий) и неюрисдикционного (осуществление защиты собственными допустимыми средствами влияния на деятельность, причиняющую вред охраняемому праву или интересу или принятие мер по недопущению наступления вредных последствий). В этом аспекте стоит выделить еще и такую форму защиты права на безопасную окружающую среду, как смешанная форма, что в случае недостаточности эффективности реализации юрисдикционного влияния допускает применение нею разностных форм взаимодействия с субъектом правонарушений [10, с. 245].

Реализация ею форм защиты осуществляется путем совершения лицом собственных действий, без участия уполномоченных органов публичного управления, в частности, суда, центральных органов исполнительной власти или органов системы правоохранительных органов. Видами реализации неюрисдикционных форм защиты права на безопасную окружающую среду необходимо определить самозащиту и участие общественности в осуществлении публичного управления в исследуемой сфере.

Юрисдикционными формами защиты права на безопасную окружающую среду являются: судебное разбирательство дела (в частности, в порядке административного судопроизводства); административное обжалование; медиация.

Административный порядок обжалования управленческих решений в сфере защиты права человека на безопасную окружающую среду является альтернативой судебному разбирательству. Административный порядок рассмотрения и разрешения публично-правовых споров, по мнению большинства представителей административной науки, относится к наиболее оперативному способу урегулирования правовых разногласий.

Специального порядка реализации права на защиту в сфере охраны окружающей среды действующим законодательством РФ не устанавливается.

С требованием о возмещении причиненного окружающей среде вреда вправе обратиться уполномоченные органы государственной

власти Российской Федерации, субъектов РФ, прокурор, граждане, общественные объединения и некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды (статьи 45, 46 ГПК РФ [11], ст. 53 АПК РФ [12], статьи 5, 6, 11, 12, 66 Закона об охране окружающей среды [6]), а также органы местного самоуправления.

Лицо, которое обращается с требованием о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, представляет доказательства, подтверждающие наличие вреда, обосновывающие с разумной степенью достоверности его размер и причинно-следственную связь между действиями (бездействием) ответчика и причиненным вредом (п. 7 Постановления Пленума ВС РФ «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» [13]).

Для правильного разрешения спора по делу суд может назначить экспертизу с привлечением специалистов (ст. 79 ГПК РФ, ст. 82 АПК РФ), по результатам которой суд сможет установить соответствие объекта требованиям экологической безопасности.

Судебная практика по спорам, связанным с экологическими правонарушениями, в основном решает проблемы обращения с отходами, платы за негативное воздействие на окружающую среду и возмещение вреда окружающей среде.

Например, АО «Чепецкий механический завод», оспаривая в суде приказ Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Удмуртской Республике от 20 августа 2018 г. № 482-П о приостановлении действия разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, указал, что предписание об ограничении выбросов исполнено, а изданный Управлением приказ фактически означает приостановление деятельности промышленного предприятия.

Арбитражный суд Уральского округа признал недействительным приказ уполномоченного органа, постановив решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 31 января 2019 г. по делу № А71-18485/2018 и постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 апреля 2019 г. по тому же делу оставить без изменения, кассационную жалобу Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Удмуртской Республике – без удовлетворения [14].

Рассматривая споры об использовании отходов производства для рекультивации нарушенных земель, суды отмечают, что в отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы размещенные в таких объектах отходы не могут рассматриваться как безопасные и исключают негативное воздействие на окружающую среду.

Необходимо отметить, что действующее национальное законодательство РФ не содержит исчерпывающего перечня способов реализации самозащиты личных неимущественных прав, в том числе и права на безопасную окружающую среду, что означает, что допустимым является принятие каких-либо действий, которые не противоречат моральным основам общества, не нарушают установленные стандарты деятельности субъектов правоотношений и причиняет больший вред правам и интересам других лиц, чем вреда, который был предотвращен. Таким образом, реализуются аспекты диспозитивного регулирования общественных правоотношений, делая акцент на необходимости повышения уровня правовой активности населения как составляющей развития современности демократического государства.

Таким образом, под категорией административного спора в сфере защиты права на безопасную окружающую среду понимается правовое противоречие, причинами возникновения которого нарушение установленных стандартов осуществления управленческой деятельности или бездеятельности субъектов публичного управления (в частности, предоставление «некачественных» административных услуг в сфере использования природных ресурсов), или причинение экологического вреда субъектами хозяйствования или другими участниками правоотношений, что в установленном законодательством порядке не было устранено, что своим следствием имеет нарушение существующего публичного интереса отдельных социальных групп, территориальной общины или народа в целом.

Административно-правовое воздействие государства на обеспечение безопасности окружающей среды определяется в виде установления запрета на загрязнение окружающей среды путем применения мер административной ответственности (в том числе и административно-хозяйственных санкций) с одной стороны и с другой в виде диспозитивного воздействия по установлению системы разрешений, норм выбросов, лимитов и тому подобное.

### Список источников

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31. – Ст. 4398.
2. Барбашова, Н. В. Право на здоровую окружающую среду: естественно-правовой аспект / Н. В. Барбашова // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и Право. – 2017. – Т. 7, № 2(23). – С. 63–71.
3. Охрана окружающей среды в России. 2020: Стат. сб. / Росстат. – Москва, 2020. – 113 с.
4. Судебная статистика // URL: <http://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 17.12.2022).
5. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды: принята Конференцией ООН по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 год [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declarathenv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml) (дата обращения: 17.12.2022).
6. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34823/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/) (дата обращения: 17.12.2022).
7. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6072/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/) (дата обращения: 17.12.2022).
8. Мухина, И. Д. Практика разрешения отдельных видов споров в сфере охраны окружающей среды и природопользования / И. Д. Мухина // Закон и право. – 2021. – № 1. – С. 78–82.
9. Барбашова, Н. В. Экологическое право : Авторский учебник для высших юридических учебных заведений / Н. В. Барбашова. – Курск : ООО «Планета», 2019. – 464 с.
10. Дульцев, Р. В. Судебный и административный порядок защиты экологических прав граждан / Р. В. Дульцев // Молодой ученый. – 2017. – № 49(183). – С. 244–247.
11. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.11.2002. – № 46. – Ст. 4532.
12. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29 июля 2002 г. – № 30 – Ст. 3012.
13. О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 г. № 49 [Электронный ресурс]. – URL: <https://>

www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_283917/ (дата обращения: 17.12.2022).

14. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 23.07.2019 г. № Ф09-3871/19 по делу № А71-18485/ 2018 [Электронный ресурс]. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/LURxoEON7mWq/> (дата обращения: 17.12.2022).

*Поступила в редакцию 22.01.2023 г.*

## **ADMINISTRATIVE DISPUTES IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE HUMAN RIGHT TO A SAFE ENVIRONMENT**

---

This article is devoted to the theoretical and legal analysis of administrative disputes in the field of protection of the human right to environmental safety. The international and national bases of regulation of the human right to environmental safety are considered. The subjects, subject matter and signs of administrative disputes in the field of protection of the human right to a safe environment are established. The role of the administrative mechanism for countering offenses in the environmental sphere is determined.

**Keywords:** administrative dispute, environmental offense, legal responsibility, environmental safety, human rights.

---

**Барбашова Наталья**

**Владимировна**

доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры

административного и финансового  
права ГОУ ВПО «Донецкий  
национальный университет»

ДНР, г. Донецк

E-mail: [n.barbashova@mail.ru](mailto:n.barbashova@mail.ru)

**Barbashova Natalya**

Doctor of Law, Associate Professor,

Professor at the Department of  
Financial and Administrative Law

of Donetsk National University  
DPR, Donetsk

E-mail: [n.barbashova@mail.ru](mailto:n.barbashova@mail.ru)

**Карпова Карина Олеговна**

Студентка юридического

факультета ГОУ ВПО «Донецкий  
национальный университет»

ДНР, г. Донецк

E-mail: [karina\\_karpova\\_2017@mail.ua](mailto:karina_karpova_2017@mail.ua)

**Karpova Karina**

Law student of Donetsk National

University

DPR, Donetsk

E-mail: [karina\\_karpova\\_2017@mail.ua](mailto:karina_karpova_2017@mail.ua)

УДК 343.121:341.231.14

Глизна А. В.

## ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА И ПРИЕМЫ, ОПОСРЕДУЮЩИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОЧНОЙ СТАВКИ

В статье исследуется и предлагается трактовка понятия «психологическое воздействие в процессе очной ставки». Автором выделяется, что в ходе осуществления следственного действия может происходить психологическое воздействие всех его участников друг на друга. Вместе с тем, объясняется роль и эффективность проведения очной ставки, предусматриваемая необходимостью руководящей роли следователя в этом процессе.

**Ключевые слова:** тактика, процессуальный статус, психологическое воздействие, следователь, допрос.

Расследование уголовно наказуемых деяний выступает разновидностью поисково-познавательной деятельности. Очная ставка, как форма следственного познания, часто осуществляется в сложной обстановке, характеризующейся психологическим напряжением в следствии столкновения интересов ее участников.

Причинами выявленных противоречий в показаниях ранее допрошенных лиц могут быть и преднамеренное искажение фактов, и добросовестное заблуждение, явившееся следствием неправильного индивидуального восприятия информации, оценки событий, плохой памятью, неточностью воспроизведения данных, полученных в процессе допроса.

Психологическая атмосфера проведения очной ставки, прежде всего в сравнении с обычным допросом, является более сложной, что предопределено самим фактом участия в данном следственном действии нескольких физических лиц, в показаниях которых имеют место расхождения, и, как следствие, конфликтностью ситуации, которая может варьировать от спокойного спора по поводу правильности того или иного факта, до острой ссоры.

© Глизна А. В., 2022

Н. П. Яблоков предлагает понимать под конфликтом психологическое противоборство: интеллекта, воли, характера, нравственных принципов следователя и противостоящих ему лиц в условиях возникающей при расследовании конфликтной ситуации [1, с. 38].

М. В. Головин отмечает, что психологическая составляющая выступает основой тактики производства очной ставки [2, с. 62–674]. При этом, элементами психологической составляющей названы индивидуальная психология допрашиваемых; оказание ими воздействия друг на друга; воздействие следователя на допрашиваемых. В процессе подготовки к проведению данного следственного действия следователь оценивает всю совокупность указанных факторов в сопоставлении и связи с фактическими обстоятельствами и материалами дела.

Следует отметить наличие как объективных, так и субъективных факторов, опосредующих индивидуальные психологические особенности допрашиваемых физических лиц. Так, под объективными факторами следует понимать, прежде всего, состав расследуемого преступления. К субъективным же относятся личностные качества допрашиваемого – уровень его культуры, в целом, и правовой культуры, в частности, черты его характера, тип темперамента, интеллектуальный и эмоциональный уровень, степень осознания и признания вины (в отношении подозреваемых или же обвиняемых), отношение к другим участникам уголовного производства и к участникам очной ставки.

Проведение очной ставки предопределяет возникновение воздействия, в том числе и психологического, допрашиваемых физических лиц.

Поскольку следователь выступает инициатором проведения очной ставки, осуществляет общее руководство ходом ее производства с тем, чтобы достичь желаемого результата, получить необходимые сведения для установления причин возникновения противоречий, их преодоления и установления объективной истины по расследуемому уголовному делу, то его психологическое воздействие должно быть ключевым.

Ю. В. Кузьменко отмечает, что факт присутствия, так называемого «оппонента» при повторном допросе затрудняет возможность ложного свидетельствования, создает психологически некомфортную обстановку для того, кто намеревался дезориентировать следователя [3, с. 202]. По мнению указанного автора, очная ставка способствует активизации произвольных поведенческих реакций, а это приводит к прорыву в защитной доминанте противодействующего лица.



Очная ставка для следователя предполагает процесс восприятия, адаптации (расшифровки), использования всех вспомогательных данных, которые участники ее проведения передают при помощи невербальных способов [5, с. 53]. Это жесты, мимика, телодвижения и т.д., являющиеся ориентирующими средствами, которые при их правильной оценке способны служить эффективности дальнейшего расследования, конструированию, а затем и проверке следственных версий.

Авторским коллективом учебника «Криминалистика» сформулирована позиция, согласно которой следователь должен обеспечить психологическую готовность участников очной ставки к ее проведению [5, с. 295]. Этого, прежде всего, требуют потерпевшие и свидетели, которые впервые привлекаются в сферу уголовного процесса и могут неадекватно отреагировать на общение с подозреваемым, в следствии чего цель очной ставки не будет достигнута. В необходимых случаях, для уточнения показаний, в которых имеются противоречия, следователь может дополнительно допросить лиц, которые их предоставили. Предшествующая психологическая подготовка усиливает волевые качества добросовестного участника очной ставки, с целью предотвращения негативного воздействия.

Следователю необходимо учитывать, что очная ставка может оказать и негативное воздействие на добросовестных ее участников. Во время проведения данного следственного действия участники с разным процессуальным статусом имеют возможность психологически влиять поведением, жестами, интонацией. Свидетели, потерпевшие, наблюдая такое поведение обвиняемого, который дает ложные показания, во время реализации следователем полномочий по производству очной ставки, не понимают, почему следователь «разрешает» такие показания, испытывают сомнения в своих показаниях, неверие в правосудие, отправление которого они связывают не только с полномочиями судьи, но и следователя.

Психологический аспект очной ставки заключается, прежде всего, в обеспечении установления необходимого психоэмоционального контакта. Такой контакт служит отправной точкой для формирования таких взаимоотношений между следователем и допрашиваемым, при которых возможным стало бы получение правдивых и достоверных показаний.

Коллектив авторов И. М. Черевко, С. Л. Никонович, В. А. Бекетов в своем исследовании отмечают важность формирования системности

в оказании психологического воздействия на допрашиваемое лицо со стороны следователя [6, с. 77]. Отмечается, что такое воздействие должно быть предметным, иметь четко определенный спектр побуждений допрашиваемого, которые надлежит изменить. Кроме того, рассматривая психологическое воздействие в качестве системного феномена, указывается такая его важнейшая характеристика как наличие целенаправленного воздействия одного человека на другого. Возникает ситуация, при которой один участник – субъект воздействия, а другой – объект, даже в том случае, если воздействие является попеременным, то есть предполагает, что участники воздействуют друг на друга чередуясь.

Также важное онтологическое значение имеет выделенная данным авторским коллективом структура психологического воздействия. Так, его элементами выступают субъект, объект, цели и задачи, ситуация и контекст, механизм, эффект, а также обратная связь.

При этом, среди стратегий взаимодействия следователя и допрашиваемого названы императивная, манипулятивная, драматическая, успокаивающая и гуманистическая.

В ходе проведения очной ставки следователю, после заслушивания свидетельств допрашиваемых, представляется целесообразным применять тактику убеждения, в рамках которой осуществлять такие способы воздействия на участников очной ставки: изложение необходимых доводов; выслушивание сомнений и (или) возражений; изложение новых доводов с учетом полученных данных, позволяющих сформировать некое суждение о позиции допрашиваемого (допрашиваемых); повторение отдельных положений передаваемой информации, с целью оказания более полного воздействия на ход мыслительных операций.

В свою очередь, среди приемов внушения, подразделяемых на прямые и косвенные, в деятельности следователя наиболее эффективными и уместными могут быть вторые: совет, намёк, ирония, метафора, одобрение, эмоционально-смысловой взрыв. Указанные приемы свидетельствуют о том, что действенность внушения базируется преимущественно на личном влиянии, а не на достоинствах аргументов.

Отдельное внимание следует уделить важности применения волевого давления – воздействия на активную сторону сознания, что предполагает организующее начало в управлении телом, мыслями и чувствами при помощи волевого усилия. Таким образом осуществляется

преобладание воли следователя, подчинение допрашиваемого его авторитету.

В научной литературе к приёмам такого волевого давления относят: использование позиционного преимущества, властной инициативы следователя; выбор последовательности задаваемых вопросов, а также предъявления доказательств; искусственное конструирование дефицита времени для принятия решения допрашиваемым, что может быть произведено путем формулирования прямых вопросов, осуществления смысловых пауз в ходе допроса; использование ложных манёвров, дезинформация по поводу степени действительной осведомлённости о конкретных эпизодах расследуемого события; демонстрация уверенности, решительности, наступательности действий следователя; предупреждение о нежелательных последствиях реализации защитной позиции.

Ю. А. Соколова [7, с. 85] рассматривает такой прием психологического воздействия как убеждение, при этом отмечая, что его эффективность непосредственно связана с учетом возрастного уровня развития конкретной личности, а также с правильно выбранной последовательностью, логичностью применения самого приёма, с приведением таких фактов, в которые верит сам следователь.

Коллектив авторов З. И. Брижак, О. С. Бутенко, А. И. Сарилайнен предлагают возможное использование двух путей по достижению желаемого эффективного результата посредством применения психологического воздействия [8, с. 113]. Так, первым их предложенных путей является применение разработанных, «шаблонных» правил, закономерностей, которые были сформулированы и описаны в научной литературе, в практических материалах по тактике проведения следственного действия. При этом отмечается простота, доступность таких правил, возможность с их помощью достичь хороших результатов. Второй же путь предполагает изучение, оценку, всестороннее и полное изучение конкретной ситуации, анализ контекста. А на этой основе – подбор приемов, средств воздействия, которые в наиболее полной мере подходят под параметры, обстоятельства конкретной ситуации. Отмечается, что реализация второго пути возможна уже в процессе формирования профессионального мастерства.

Таким образом, психологическое воздействие в процессе очной ставки может осуществляться в различных формах. Это, в частности, словесная, конклюдентная, мимическая (по форме проявления), а также

сподвигающая, корректирующая, обличающая (по целевой направленности). При этом, важно отметить, что каждая из названных форм может быть применена как участниками очной ставки по отношению друг к другу, так и следователем. В этом контексте важно сохранение руководящей роли следователя на протяжении следственного действия. Выбор форм воздействия опосредован особенностями следственной ситуации, а также широтой и полнотой сведений, которыми обладает следователь, отдельными личностными характеристиками участников очной ставки.

---

### Список источников

1. Яблоков, Н. П. Нравственные аспекты криминалистических приемов и средств ведения расследования / Н. П. Яблоков // Вестник Московского университета. – Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1999. – № 3. – С. 30–41.
2. Головин, М. В. Тактика очной ставки / М. В. Головин // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2015. – № 114. – С. 658–670.
3. Кузьменко, Ю. В. Нравственно-психологические аспекты очной ставки / Ю. В. Кузьменко // Достижения вузовской науки. – 2013. – № 3. – С. 201–206.
4. Семенов, В. В. Процессуальные и криминалистические проблемы использования невербальной информации при расследовании преступлений: автореф. дис. ... канд/ юрид. наук : 12.00.09 – Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность / В. В. Семенов; Саратов. юрид. ин-т МВД РФ. – Саратов, 2003. – 22 с.
5. Балашов, Д. Н. Криминалистика : ученик / Д. Н. Балашов, Н. М. Балашов, С. В. Маликов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : ИНФРА-М, 2022. – 449 с.
6. Черевко, И. М. Системный подход к психологическому воздействию следователя на допрашиваемого / И. М. Черевко, С. Л. Никонович, В. А. Бекетов // Крымский научный вестник. – 2017. – № 1. – С. 75–89.
7. Соколова, Ю. А. Психологическое воздействие в профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов / Ю. А. Соколова / Пенитенциарное право: юридическая теория и правоприменительная практика. – 2017. – № 1(11). – С. 84–88.
8. Брижак, З. И. Психологическое воздействие в работе следователя: методологические проблемы психологического анализа / З. И. Брижак, О. С. Бутенко, А. И. Сарелайнен // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. – 2016. – № 4(10). – С. 111–113.

*Поступила в редакцию 10.03.2023 г.*

## PSYCHOLOGICAL MEANS AND TECHNIQUES MEDIATING THE EFFECTIVENESS OF CONTACT

---

The article explores and proposes an interpretation of the concept of «psychological influence in the process of confrontation». The author emphasizes that during the implementation of an investigative action, a psychological impact of all its participants on each other can occur. At the same time, the role and effectiveness of the confrontation, provided for by the need for the leading role of the investigator in this process, is explained.

**Keywords:** tactics, procedural status, psychological impact, investigator, interrogation.

---

**Глизнуца Анастасия**

**Вячеславовна**

старший преподаватель кафедры

уголовного права и процесса

ГОУ ВПО «Донецкий

национальный университет»

ДНР, г. Донецк

E-mail: a.gliznutsa.donnu@mail.ru

**Gliznutsa Anastasia**

Senior Lecturer at the Department

of Criminal Law and Procedure

of Donetsk National University

DPR, Donetsk

E-mail: a.gliznutsa.donnu@mail.ru

УДК 343.102

Гулина С. Н.

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ НА СТАДИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

---

В статье рассматриваются проблемные вопросы прокурорского надзора, возникающие на досудебной стадии уголовного процесса – стадии предварительного расследования. Автором обозначаются такие проблемы, как отсутствие возможности прокуроров истребовать материалы уголовного дела у органа следствия для ознакомления с ними, невозможность прекратить незаконно начатое производство по уголовному делу и другие. Предлагаются конкретные способы решения представленных в работе проблем.

**Ключевые слова:** прокурор, прокурорский надзор, уголовный процесс, стадия предварительного расследования, орган дознания, орган предварительного следствия.

---

Действующие положения Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) гласят о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита этих прав и свобод – это прямая обязанность государства [1]. Процесс реализации указанного конституционного положения происходит благодаря существованию как прокурорского надзора в целом, так и отдельной его отрасли по исполнению законов органами дознания и предварительного следствия в частности, которая нашла своё прямое отражение в главе 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре РФ»).

К тому же, только за январь 2023 года по результатам надзора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства при проведении следствия и дознания выявлено 153 177 нарушений. Это говорит о том, что нынешняя деятельность

© Гулина С. Н., 2022

органов предварительного расследования сопровождается многими нарушениями принципа законности, свидетельствует о значимости, а также необходимости осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью этих органов.

Многие учёные, а именно Ковалев А. А., Халтаева И. П., Овчинникова Т. А., Яловенко И. А., Горкина Е. В., Токарева Е. В., в своих научных трудах предпринимали попытки определения актуальных вопросов прокурорского надзора на стадии предварительного расследования. Поэтому данная тема представляет особый интерес среди исследователей, а проблемы такого вида прокурорского надзора раскрываются в большом количестве научных работ.

Ввиду того, что в ходе реализации функций прокурорского надзора на стадии предварительного расследования возникает достаточное количество проблем, целесообразно их систематизировать и предложить конкретные пути решения, что составляет цель настоящего исследования. Задачи работы состоят в следующем: проанализировать научные труды в рамках данного аспекта, а также нормативное регулирование надзорной деятельности прокурора; выявить проблемные вопросы в области прокурорского надзора на стадии предварительного расследования, провести их систематизацию; а также предпринять попытку решения выделенных актуальных проблем.

Проведя анализ научных трудов и законодательной регламентации надзорной деятельности работников прокуратуры на стадии предварительного расследования, необходимо выделять такие проблемы в данной сфере:

1. Прежде всего, у сотрудников органов прокуратуры РФ отсутствует безосновательная возможность истребования для ознакомления материалов уголовного дела, находящегося в производстве органов предварительного следствия. Исходя из ч. 2.1 ст. 37 действующего Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – РФ), по мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве того или иного органа уголовного дела [2].

Данная норма процессуального закона указывает на необходимость наличия признака «мотивированности» такого запроса. Как верно отмечает в своей статье Халтаева И. П., запрос прокурора, соблюдая это требование УПК РФ, составить однозначно невозможно ввиду

отсутствия факта ознакомления с материалами уголовного дела должностными лицами [3, с. 64].

Помощник прокурора Мошковского района Новосибирской области Яловенко И. А. упоминает в своём научном труде и такие недостатки нормы УПК РФ:

1) нарушены правила юридической техники, так как из контекста статьи невозможно понять, кому конкретно направляется данный запрос, срок его рассмотрения, а также кто должен проверить соблюдение признака мотивированности;

2) эта норма полностью противоречит правовой природе надзора прокурора, ведь обоснование причин истребования материалов дела не отвечает целям и задачам организации органов прокуратуры РФ [4, с. 183].

По мнению этого учёного, мотивированный запрос об истребовании материалов для ознакомления должен отвечать таким требованиям:

1) этот акт должен направляться руководителю следствия и является безусловным для исполнения;

2) запрос может содержать как требование о предоставлении материалов уголовного дела, находящихся в момент запроса в производстве, так и о предоставлении материалов по тем делам, которые были прекращены или приостановлены по каким-либо причинам;

3) мотивированность запроса не является обязательным признаком, а целесообразно ограничиваться лишь основанием для направления документа;

4) срок рассмотрения материалов установить в 24 часа ввиду того, что в порядке ст. 124 УПК РФ прокурор также должен рассмотреть и принесенную на действия органов следствия жалобу в трёхдневный срок;

5) истребование материалов и их изучение происходят в помещении органа следствия, но материалы прекращенных дел и приостановленных стоит направлять в органы прокуратуры [4, с. 184].

Таким образом, обобщая изложенное по этому проблемному вопросу, целесообразно исключить признак мотивированности запроса прокурора, а установить только возможность безоговорочного истребования материалов уголовных дел с учётом приведённых, научно обоснованных, требований.

2. Ещё одной существующей проблемой в области прокурорского надзора на стадии предварительного расследования является отсутствие у прокурора права прекращать незаконное производство, начатое



органами предварительного следствия. Следует отметить, что по делам, которые находятся в производстве органа дознания или дознавателя, прокурор обладает закреплённым в ст. 226 УПК РФ полномочием прекращать начатое производство по делу [2]. Однако, в отличие от таких дел, по делам, которые находятся на предварительном следствии, у прокурора отсутствует право самостоятельно прекращать уголовное преследование по ним. Решением указанной проблемы, как верно считает Овчинникова Т. А., может стать расширение полномочий прокурора при осуществлении надзора, которое будет выражено в факте возвращения прокурору, осуществляющему надзор за исполнением законов органами следствия, полномочия прекращать уголовное преследование или уголовное дело, находящееся в производстве следователя (органа следствия) [5, с. 2–3]. Данное правомочие прокурора представляется целесообразным закрепить в положениях ст. 221 УПК РФ.

3. Следующей проблемой считается отсутствие законодательно закреплённой обязанности следователя по сообщению прокурорскому работнику о продлении сроков предварительного следствия, а следовательно, и отсутствие у сотрудника прокуратуры РФ права знать о продлении сроков.

Согласно положениям ч. 7 и ч. 8 ст. 162 УПК РФ, когда возникает необходимость в продлении сроков предварительного следствия, тогда следователь выносит об этом соответствующее постановление, а затем представляет его руководителю следственного органа не позднее 5 суток до дня истечения срока предварительного следствия [2]. Помимо этого, следователь уведомляет обвиняемого и его защитника, а также потерпевшего и его представителя о продлении срока предварительного следствия в письменном виде. Однако, как считает Овчинникова Т. А., важно закрепить такое требование в УПК как обязанность следователя сообщать прокурору о продлении сроков предварительного следствия в письменном виде [5, с. 3–4].

Целесообразно согласиться с приведённой позицией учёной, поскольку закрепление этой обязанности следователя поспособствует эффективной реализации указания Генеральной прокуратуры РФ о том, что, осуществляя надзор за соблюдением разумных сроков, необходимо обеспечить такое качество производства по уголовному делу, которое делало бы возможным реализацию права каждого на судебное разбирательство в разумные сроки.

4. Тесную связь с проблемой отсутствия законодательно закреплённой обязанности следователя по сообщению прокурору о продлении сроков следствия, имеет такая проблема как отсутствие обязанности органов, осуществляющих предварительное следствие, направлять прокурору копии ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и запрета определенных действий. На практике, как указывают Горкина Е. В. и Токарева Е. В. происходит следующее: при возбуждении перед судом ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и запрета определенных действий, копии соответствующих материалов направляются только в суд [6, с. 117].

Именно поэтому необходимо решить данную проблему таким образом: закрепить в ч. 3 ст. 108 УПК РФ обязанность органов, осуществляющих предварительное следствие, при возбуждении перед судом соответствующего ходатайства направлять копии материалов не только в суд, но также и прокурору. Это будет способствовать усилению эффективности и значимости надзора прокурора за избранием мер пресечения на данной стадии процесса.

5. На сегодняшний день в практической деятельности при проведении надзора на стадии предварительного расследования возникает и проблема, связанная с правом следователей не согласиться с требованиями прокуроров путём их обжалования руководителю следственного органа. Действующий УПК РФ усложняет порядок взаимодействия между указанными органами, а существующее положение не способствует решению задач уголовного судопроизводства, направленных, прежде всего, на восстановление нарушенных прав, свобод и интересов человека, общества, государства.

Как верно отмечает в своей работе Ковалев А. А., данное положение дел недопустимо сужает пределы прокурорского надзора за исполнением законов в досудебном производстве, при этом оставляет за органами предварительного следствия широкую свободу действий до направления обвинительного заключения, влечёт прямой конфликт интересов между ведомствами. Автор обоснованно предлагает решить данную проблему путём разработки межведомственного нормативного акта (приказа), который будет конкретизировать тонкости взаимодействия прокуратуры, органов дознания и следствия с учётом новшеств УПК РФ, прямо акцентируя внимание на необходимости исполнения требований прокурора об устранении нарушений закона, допущенных в ходе

досудебного производства [7, с. 195–196]. Но более целесообразней внести соответствующие изменения в УПК РФ.

6. Здесь также имеет место проблема пренебрежения следователями письменных указаний прокурора при возврате дела на дополнительное расследование, что влечет следствие в виде невозможности обеспечить права участников уголовного процесса как со стороны обвинения, так и со стороны защиты. Как известно из содержания УПК РФ, после производства всех необходимых следственных, а также иных процессуальных действий, следователь составляет обвинительное заключение, а дознаватель, в свою очередь, обвинительный акт (постановление). Данные документы вместе с уголовным делом незамедлительно направляются прокурору для проверки.

Однако, как указывают Горкина Е. В. и Токарева Е. В., зачастую дела, после их рассмотрения прокурором, возвращаются последним следователю на дополнительное расследование, к тому же с его письменными указаниями. Происходит это по таким причинам: 1) следственные действия проводятся некачественно или несвоевременно; 2) не должным образом изъяты следы преступления фиксируются и оформляются; 3) неправильная квалификация деяния; 4) отсутствуют данные о потерпевшем или размере вреда, ему причиненного; 5) обвинение неправильно сформулировано [6, с. 115–116].

Более того, также и при повторном ознакомлении прокурора с делом, выясняется, что его указания выполняются не всегда на должном уровне. Это влечёт за собой проблему обеспечения прав граждан при осуществлении предварительного расследования, что лишней раз говорит о необходимости предусмотреть ответственность должностных лиц органов следствия за невыполнение предписаний прокурора по уголовному делу – прямое закрепление такого вида ответственности позволит более эффективно воздействовать на таких лиц и избежать нарушений действующего УПК РФ.

7. Ещё одной проблемой необходимо считать отсутствие правовой регламентации в УПК РФ такого акта прокурорского реагирования, как требование. Данное правовое средство нашло своё прямое отражение в положениях ФЗ «О прокуратуре РФ», однако и здесь не имеется указаний на его форму, содержание, а также процедуру исполнения. В п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ хотя и упомянуто полномочие прокурора требовать от органов дознания и предварительного следствия устранения нарушений закона, допущенных в ходе досудебного производства [2],

но регламентация данного акта прокурорского реагирования в федеральном законодательстве (ФЗ «О прокуратуре РФ», УПК РФ) будет влиять на правомерность и качество проведения надзорных проверок в рамках уголовного судопроизводства.

Завершая рассмотрение проблемных вопросов прокурорского надзора за соблюдением законов на стадии предварительного расследования, нужно указать то, что исследованный спектр проблем породило реформирование вопроса полномочий прокурора, где, прежде всего, Федеральным законом от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в УПК РФ и Федеральный закон «О прокуратуре РФ» было исключено полномочие прокурора по возбуждению уголовного дела. Во многих исследованиях учёных отмечается необходимость возвратить полномочие по возбуждению уголовного дела путём реформирования положений ст. 37 УПК РФ. Однако сегодня законодатель исходит из того, что деятельность прокурора должна иметь лишь функцию надзора, обеспечивала законность уголовного процесса и не имела заинтересованности в исходе уголовного дела. Упущением является лишь тот факт, что реформация полномочий негативно повлияла и на качество осуществления прокурорского надзора в досудебном производстве.

Таким образом, надзорная деятельность прокурорских работников на стадии предварительного расследования имеет огромный массив проблем, которые должны разрешаться путём внесения необходимых корректировок в действующее законодательство: как в ФЗ «О прокуратуре РФ», так и в УПК РФ. Анализ проблем позволяет обоснованно сделать вывод, что многие функции, которые ранее позволяли гарантировать надзор за соблюдением прав и законных интересов участников процесса, прокуратурой были утрачены. Для устранения выявленных нарушений принципа законности прокурор должен располагать действенным объемом полномочий властного характера не только по отношению к дознавателям, но и по отношению и к следователям. Ведь данная деятельность имеет важное значение ввиду нацеленности на обеспечение расследования преступления с соблюдением принципов законности, полноты и объективности, всесторонности, а также ввиду обеспечения решений задач борьбы с преступностью в современности.

---

#### **Список источников**

1. Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к

---

Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ, от 06.10.2022)] [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 29.02.2023).

2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 05.12.2022) (с учетом изменений и дополнений, вступивших в силу с 26.12.2022) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 29.02.2024).

3. Халтаева, И. П. Проблемные аспекты прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия / И. П. Халтаева // Вестник магистратуры. – 2022. – № 10-1(133). – С. 62–64.

4. Яловенко, И. А. Проблемы прокурорского надзора на стадии предварительного расследования / И. А. Яловенко // Современные проблемы и тенденции развития органов прокуратуры: Материалы научно-практической конференции, 19–22.04.2022 г.: ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет». – 2023. – С. 177–192.

5. Овчинникова, Т. А. Проблема расширения полномочий прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия / Т. А. Овчинникова // Инновации. Наука. Образование. – 2021. – № 35. – С. 2246–2250.

6. Горкина, Е. В. Актуальные вопросы прокурорского надзора на стадии предварительного расследования / Е. В. Горкина, Е. В. Токарева // Уголовное судопроизводство России: проблемы и перспективы развития: Материалы всероссийской научно-практической конференции, 27 ноября 2020 г.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. – С. 113–117.

7. Ковалев, А. А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного расследования: пути реформирования / А. А. Ковалев // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 9(225). – С. 193–197.

*Поступила в редакцию 09.03.2023 г.*

## **PROBLEM ISSUES OF THE SUPERVISION ACTIVITY OF THE PROSECUTOR AT THE PRELIMINARY INVESTIGATION STAGE**

---

The article discusses problematic issues of prosecutorial supervision that arise at the pre-trial stage of the criminal process – the stage of preliminary investigation. The author identifies such problems as the inability of prosecutors to request the materials of a criminal case from the investigative body to

---

familiarize themselves with them, the inability to terminate illegally started criminal proceedings, and others. Specific ways to solve the problems presented in the work are proposed.

**Keywords:** prosecutor, prosecutorial supervision, criminal process, preliminary investigation stage, inquiry body, preliminary investigation body.

---

**Гулина Светлана Николаевна**  
старший преподаватель кафедры  
уголовного права и процесса  
ГОУ ВПО «Донецкий  
национальный университет»  
ДНР, г. Донецк  
E-mail: s.n.gulina@list.ru

**Gulina Svetlana**  
Senior Lecturer at the Department  
of Criminal Law and Procedure  
of Donetsk National University  
DPR, Donetsk  
E-mail: s.n.gulina@list.ru

УДК 347.135

Гулина С. Н.  
Филин М. В.

## АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ АСПЕКТОВ ДОНОРСТВА И ТРАНСПЛАНТАЦИИ ТКАНЕЙ И ОРГАНОВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

---

Вопрос трансплантации тканей и органов человека возникали с появлением медицины, но достаточное развитие получили лишь в конце XX века. В связи с тем, что рассматриваемая наука является новой и малоизученной, в правовой сфере возникает немало проблем с урегулированием донорства и трансплантации органов. Например, должен нести врач ответственность за проведение операции с органами, полученными незаконным путем? Какой способ получения органов будет являться законным, а какой противоправным? Этично использовать органы умерших в целях изучения и донорства или нет?

**Ключевые слова:** донорство органов, трансплантация органов, объекты трансплантации, социальные гарантии доноров, ответственность за незаконные действия по изъятию органов.

---

В Российской Федерации вопросы получения и распределения органов и тканей регулирует Приказ Департамента здравоохранения г. Москвы «О дальнейшем совершенствовании организации оказания трансплантологической помощи в городе Москве» от 31.08.2012 № 946. Данный нормативный акт является региональным и распространяет свое действие на такие органы, как: сердце, печень, почки, легкие, кишечник и поджелудочная железа.

Согласно п. 5 Приказа Департамента здравоохранения г. Москвы «О дальнейшем совершенствовании организации оказания трансплантологической помощи в городе Москве» от 31.08.2012 № 946, отбор больных на трансплантацию производится лечебным учреждением по заключения специалиста-трансплантолога, которое он составляет на основании истории болезни пациента, осмотра и

дополнительного обследования (если присутствует необходимость установить расположенность к трансплантации).

Пункт 9 Приказа Департамента здравоохранения г. Москвы «О дальнейшем совершенствовании организации оказания трансплантологической помощи в городе Москве» от 31.08.2012 № 946 предусматривает возможность изъятия органа (или его части) у живых доноров (например, у родственников). Осуществимость данного действия определяется врачебным советом в состав, которого входит: лечащий врач, анестезиолог-реаниматолог, хирург-трансплантолог и врачи иных специальностей при необходимости. Решение об использовании живых доноров выносится исходя из истории болезни, и оформляется в форме медицинского заключения.

Госпитализация донора и реципиента (в медицине так называют людей, которым переливают кровь или пересаживают ткань и/или орган другого человека) [1] для проведения операции по трансплантации органов и/или тканей проводят в платном порядке (согласно графику), либо в экстренном (в течение 24 часов). Экстренность или плановость операции зависит от медицинских показаний реципиента [2].

Так, трансплантация органов возможна только в том случае, если иные методы лечения являются неэффективными и могут восстановить или сохранить здоровье и/или жизнь пациента.

Закон не допускает изъятие органов и тканей у живого человека, который не достиг 18-летнего возраста, но в качестве исключения данное возможно в случаях пересадки костного мозга.

Трансплантация допускается от дееспособного совершеннолетнего лица при наличии от него добровольного согласия на донорство. В случае, если реципиентом является недееспособное лицо, которое в силу своих физиологических или психологических особенностей не может предоставить согласие на пересадку тканей, за него такое согласие могут дать родители (достаточно согласия одного) либо его законные представители.

Помимо вышесказанного, граждане могут самостоятельно давать согласие или несогласие на использование их тел после их смерти для дальнейшей трансплантации органов. В случае, если лицо по каким-либо причинам не оставило письменное выражение воли на распоряжение его телом, за него это могут сделать его родственники.

Недопустимо принуждение лиц к изъятию у них клеток, тканей и органов.



Что касается объектов трансплантации, то они закреплены в статье 2 Закона РФ от 22 декабря 1992 г. № 4180-І «О трансплантации органов и (или) тканей человека». Так, объектами могут быть:

- сердце;
- почка;
- легкое;
- печень;
- костный мозг;
- поджелудочная железа;
- кишечник;
- иные органы, перечень которых определяет федеральный орган исполнительной власти [3].

Что касается ответственности, то согласно ст. 14 Закона РФ от 22.12.1992 № 4180-1 (ред. от 08.12.2020) «О трансплантации органов и (или) тканей человека», Врачам и иным сотрудникам учреждения здравоохранения запрещается разглашать сведения о доноре и реципиенте. Разглашение таких сведений влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В случае если здоровью реципиента или донора нанесен вред, полученный вследствие нарушения условий и порядка изъятия клеток, тканей или органов либо нарушены условия и порядок их трансплантации, учреждение здравоохранения, в котором осуществлялась операция, понесет материальную ответственность в порядке, установленном законодательством РФ (ст. 16 Закона РФ от 22.12.1992 N 4180-1 (ред. от 08.12.2020) «О трансплантации органов и (или) тканей человека») [4].

В Российской Федерации на рассмотрении находится проект федерального закона «О донорстве органов человека и их трансплантации». Согласно статье 38 данного Закона, пожизненный донор обладает следующими правами:

- получение полной информации о возможных последствиях (осложнениях) для его жизни и здоровья у медицинской организации;
- не только задавать, но и получать полные квалифицированные ответы свои вопросы от специалиста;
- имеет право не только на диагностику, но и на лечение и реабилитацию после последствий, которые могут быть вызваны трансплантацией органов;
- пожизненно наблюдаться в диспансере;

– беспоследственно отказаться от участия в предоставлении своих донорских органов иным лицам.

– обладает преимуществом на получение донорских органов при необходимости провести пересадку ему самому.

Что касается прав умерших, как говорилось в работе ранее, лица при своей жизни могут выразить на согласие (или наоборот – возражение) на трансплантацию их клеток, тканей и органов [5].

В Российской Федерации на основании ст. 8 Закона «О трансплантологии» все граждане выражают согласие быть донорами, но согласно ст. 5 Закона РФ «О погребении», врачам необходимо получить согласие на использование тканей умершего у его родственника [6].

Также отметим, что родственники (или законные представители) имеют право возражать изъятию тканей и органов у умерших лиц, к которым они имеют отношение. Примечательно, что врачам необходимо учитывать данное обстоятельство и в случае, если отсутствует необходимость в трансплантации органов посмертного донора, они будут обязана соблюсти возражение [7].

Необходимо добавить, что согласно Трудового кодекса РФ, доноры в день сдачи крови освобождаются от работы. По согласованию с работодателем, если работник в день сдачи крови вышел на работу, то ему обязаны предоставить иной день для отдыха. Также, работникам могут предоставляться дополнительные дни отдыха (например, день, следующий за днем сдачи крови).

Важным условием является то, что работодатель сохраняет средний заработок за работником в те дни, когда последний сдавал кровь и в связи с этим отсутствовал на рабочем месте. Расчет среднего заработка работника осуществляется на основании фактически начисленной ему заработной платы и фактически отработанного времени за год, независимо от режима и графика работы сотрудника.

Работник, который решил сдать кровь, в обязательном порядке должен известить о своих намерениях работодателя исключительно в письменной форме. Данные действия необходимы, что руководитель организации (или уполномоченное им лицо) смог своевременно найти замену работнику на время его отсутствия, чтобы избежать простоя работы [8].

Рассмотрим опыт зарубежных стран. Законом Бельгии об изъятии и трансплантации органов установлено, что донор должен заключить

согласие на трансплантацию в письменной форме в присутствии дееспособного свидетеля.

Закон Греции предусматривает несколько форм дачи согласия донора: письменная форма с нотариальным удостоверением, письменная форма с удостоверением подписи донора в полиции и устная форма дачи согласия в присутствии двух свидетелей с записью в специальный реестр. В законодательстве Бельгии и Турции можно найти требование получения согласия не только от донора, но даже от его супруга [9].

Законодательство некоторых государств разрешает при соблюдении определенных условий использование в качестве прижизненных доноров лиц, признанных недееспособными вследствие душевной болезни или слабоумия. В Турции данными условиями является фактическая способность давать согласие на операцию [10], а в Швеции это получение санкции уполномоченных государственных органов в отсутствие возражений донора [11].

В Бельгии презумпция согласия на посмертное использование тела для трансплантации распространяется только в отношении бельгийских подданных и резидентов страны. Основанием для посмертного изъятия органов или тканей у иных лиц может служить только их согласие, данное при жизни [12].

Так, в Германии доноры могут до 45 раз в год сдавать плазму и получать за это от 15 до 25 евро. Тромбоциты можно сдавать каждые две недели и получать компенсацию в размере 25–40 евро. Многими частными донорскими центрами Германии практикуется привлечение граждан подарочными сертификатами для выигрыша ценных призов. Их получает каждый донор, который привёл с собой двух человек [13].

Таким образом, в Германии не полагается денежное вознаграждение, только в некоторых частных службах и университетских клиниках ее можно получить. Эту сумму расценивают как компенсацию за проезд до пункта приема [14].

Доноры Чехии не получают денежных выплат. После донации донор получает талон на 3 евро, который можно обналичить в донорском буфете. Также всем донорам полагается день отдыха на работе с сохранением заработной платы. Однако, не многие пользуются этим преимуществом.

В Чехии существует ряд наград для доноров:

- первая донация – знак «капля крови»
- 10 донация – бронзовая медаль

- 20 донация – серебряная медаль
- 40 донация – золотая медаль.

Эти медали носят имя профессора Яна Янского, который открыл четвертую группу крови, а также дал группам крови порядковые обозначения римскими цифрами: I, II, III, IV. Его классификация была официально утверждена в 1921-ом году. Награждение данными медалями проходит в официальной обстановке раз в год и проводится Красным крестом.

В Нидерландах донорство крови и ее компонентов является 100% безвозмездным. Регулярным донорам не выдается ни денежной компенсации, ни дополнительных дней отдыха в день донации. После процедуры забора крови донору предлагают перекусить в донорском буфете.

В Швеции зарегистрировано более 400 тысяч доноров. Из них около 250 тысяч сдают кровь хотя раз в год. Все желающие могут сдать кровь в рабочее время абсолютно добровольно и бесплатно.

В Израиле есть несколько банков крови. Самый крупный из них расположен в медицинском центре «Тель а-Шомер».

Единственным средством поощрения донорства в Израиле является так называемое гематологическое страхование, которое предоставляет МАДА. Такая страховка распространяется не только на самого донора, но и на его ближайших родственников. Ее срок действия составляет 1 год с даты донации. Оформление страховки возможно только в пунктах МАДА по приему крови.

Японский Красный Крест – единственная организация в Японии, имеющая право заниматься забором крови и ее компонентов у доноров.

За 10, 30, 50, 70 и 100 донаций доноры награждаются различными стеклянными кубками. Группы доноров и пропагандисты донорства за 5 и 10 лет активности награждаются сертификатами признательности, а за 15 и 20 лет активности – памятными табличками.

Денег донорам, сдавшим кровь, не дают. Предусмотрены разовые выплаты донорам, у которых развилась побочная реакция (чаще всего – обморок). Основание для такой выдачи – правила, утвержденные национальным правительством 1 октября 2006 года. Их цель – демонстрация безопасности и защищенности участия в донорских акциях для донора.

Как уже было сказано, в данном государстве донорство безвозмездно, но при этом после сдачи крови или плазмы донора могут

угостить мороженым или зеленым чаем, сделать массаж или погадать на картах Таро [15].

В Китае донором может стать как гражданин страны, так и любой приезжий. В стране не предоставляется никаких социальных привилегий донорам. Всё, что донор может получить после процедуры донации, это памятный сувенир от местного Центра крови.

В США основные мотивы для сдачи крови – чувство гражданской ответственности и возможность спасти жизнь как близким людям, так и совершенно незнакомым. На специализированных сайтах в интернете публикуются истории людей, жизнь которых была спасена благодаря переливанию донорской крови. Кроме того, донорство для многих – семейная традиция [16].

Таким образом, донорство в большинстве стран мира безвозмездно и не предполагает никаких льгот. Конечно, в некоторых государствах донору могут предоставить один выходной день или небольшую выплату, но в основном страны ограничиваются тем, что кормят чем-то простым (например, чаем с печеньем) и на этом все заканчивается.

Льготы и социальные гарантии предоставляются в малом количестве стран, и среди рассматриваемых это РФ и Израиль.

В заключение к данной работе необходимо отметить, что в настоящее время в законодательстве имеются пробелы, которые можно заполнить, прописав в нормативно-правовых актах РФ ответственность не только за принуждение к изъятию органов у человека, но и ответственность:

- за торговлю биологическим материалом,
- за ошибки врачей, повлекшие ухудшение состояния здоровья реципиента или донора во время или после операции,
- за разглашение сведений о доноре и реципиенте без их согласия на это,
- за использование органов и тканей во время операций, которые были добыты незаконным путем.

Закрепление данных положений на законодательном уровне позволит сократить количество посягательств на жизнь людей, их органы, ткани и клетки ради наживы. Также, это позволит урегулировать правовые отношения между участниками трансплантационного процесса, в частности между врачами и пациентами, а также между донорами и иными лицами, участвующими в трансплантологической деятельности.

Помимо прочего необходимо использовать опыт Израиля и Чехии. В ДНР необходимо внедрить гематологическое страхование, которое будет распространяться не только на самих доноров, но и на их ближайших родственников.

Также необходимо ввести систему наград донорам в виде награждения почетным знаком или золотой медалью. Данные награды позволят развить соревновательный интерес и тем самым увеличить количество желающих стать донором. А также каждый месяц с помощью СМИ можно оповещать население о количестве доноров, публично награждать отличившихся и рассказывать, чем полезно и для чего нужно донорство.

---

### Список источников

1. Комлеев, Н. Г. Словарь иностранных слов : [более 4500 слов и выражений] / Н. Г. Комлев. – Москва : Эксмо, 2006 (Тверь : Тверской полиграфкомбинат). – 669 с.
2. О дальнейшем совершенствовании организации оказания трансплантологической помощи в городе Москве : Приказ Департамента здравоохранения г. Москвы от 31 августа 2012 г. № 946 [Электронный ресурс] / Город Москва : официальный сайт. – URL : <https://moskva-gov.ru/doc/3157> (дата обращения: 19.01.2023). – Загл. с экрана.
3. О трансплантации органов и (или) тканей человека : Закон РФ от 22 декабря 1992 г. № 4180-I (с изм. и доп.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 14 января 1993 г. – № 2. – Ст. 62.
4. О внесении дополнений в Закон Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека» : Федеральный закон от 20 июня 2000 г. № 91-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 26 июня 2000 г. – № 26. – Ст. 2738.
5. О донорстве органов человека и их трансплантации : [подготовлен Минздравом России, ID проекта 02/04/12-19/00098296) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 23.12.2019)] [Электронный ресурс] / Федеральный портал проектив нормативных правовых актов : официальный сайт. – URL : <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=98296> (дата обращения: 12.01.2023). – Загл. с экрана.
6. Ляуш, Л. Б. Этические проблемы трансплантации органов и тканей человека. Этические проблемы ксенотрансплантации / Л. Б. Ляуш // ФГАОУ ВО «Российский Национальный Исследовательский Медицинский Университет им. Н.И. Пирогова» Министерства здравоохранения Российской Федерации : официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <https://rsmu.ru/>

fileadmin/templates/DOC/Faculties/LF/bioethics/ucheb\_materiali/lekicii/subject11.pdf (дата обращения: 14.01.2023). – Загл. с экрана.

7. О внесении дополнений в Закон Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека» : Федеральный закон от 20 июня 2000 г. № 91-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 26 июня 2000 г. – № 26. – Ст. 2738.

8. Егоров, В. Если в организации работает донор / В. Егоров // Журнал «Новая бухгалтерия», 2005 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://rdkb.ru/donorstvo/sotsialnye-garantii-i-kompensatsii-donoru.php> (дата обращения: 14.01.2023). – Загл. с экрана.

9. Фабрика, Т. А. Ответственность за незаконную трансплантацию человеческих органов и (или) тканей в зарубежном и российском законодательствах / Т. А. Фабрика // Вестник Челябинского государственного университета. – 2005. – Вып. 9. – № 1. – С. 131–139.

10. Турция. Законы и постановления. Уголовный кодекс Турции = : с изм. и доп на 3 авг. 2002 г. : Принят Великим Нац. Собранием Турции : гер. с тур. : The Turkish penal code : принят Великим Нац. Собранием Турции 1 марта 1926 г.: с изм. и доп на 3 авг. 2002 г. / науч. ред. и предисл. Н. Сафарова и Х. Аджара; пер. с тур. Н. Сафарова, Х. Бабаева. – Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2003 (Акад. тип. Наука РАН). – 372 с.

11. Залеская, М. В. О проблеме презумпции согласия на посмертное изъятие органов в целях донорства / М. В. Залеская // Гражданин и право. – 2003. – № 6. – С. 3–13.

12. Фабрика, Т. А. Ответственность за незаконную трансплантацию человеческих органов и (или) тканей в зарубежном и российском законодательствах / Т. А. Фабрика // Вестник Челябинского государственного университета. – 2005. – Вып. 9. – № 1. – С. 131–139.

13. Льготы донорам крови в Германии : Интернет-сайт «STRATERA» [Электронный ресурс]. – URL: <https://aussiedlerbote.de/2020/02/lgoty-donoram-krovi-v-germanii/#:~:text=> (дата обращения: 18.01.2023). – Загл. с экрана.

14. Как сдают кровь в Германии : Интернет-сайт «DW» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.dw.com/ru/%D0%BA%D0%B0%D0%BA-%D1%81%D0%B4%D0%B0%D1%8E%-44297551> (дата обращения: 18.01.2023). – Загл. с экрана.

15. Донорство крови в Японии глазами иностранца : Интернет-сайт «Подари жизнь» [Электронный ресурс]. – URL: <https://podari-zhizn.ru/ru/publications/6782> (дата обращения: 18.01.2023). – Загл. с экрана.

16. Донорство в мире : Интернет-сайт «Служба крови» [Электронный ресурс]. – URL: [https://yadonor.ru/donorstvo/about\\_donorstvo/in-the-world/](https://yadonor.ru/donorstvo/about_donorstvo/in-the-world/) (дата обращения: 18.01.2023). – Загл. с экрана.

*Поступила в редакцию 21.02.2023 г.*

## ANALYSIS OF LEGAL ASPECTS OF DONATION AND TRANSPLANTATION OF HUMAN TISSUES AND ORGANS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

---

The issue of transplantation of human tissues and organs arose with the advent of medicine, but they received sufficient development only at the end of the twentieth century. Due to the fact that the science in question is new and poorly studied, there are quite a few problems in the legal sphere with the regulation of organ donation and transplantation. For example, should a doctor be responsible for performing an operation with organs obtained illegally? Which method of obtaining organs will be legal, and which illegal? Is it ethical to use the organs of the deceased for the purposes of study and donation or not?

**Keywords:** organ donation, organ transplantation, objects of transplantation, social guarantees of donors, responsibility for illegal actions for organ removal.

---

**Гулина Светлана Николаевна**  
старший преподаватель кафедры  
уголовного права и процесса  
ГОУ ВПО «Донецкий  
национальный университет»  
ДНР, г. Донецк  
E-mail: s.n.gulina@list.ru

**Gulina Svetlana**  
Senior Lecturer at the Department  
of Criminal Law and Procedure  
of Donetsk National University  
DPR, Donetsk  
E-mail: s.n.gulina@list.ru

**Филин Марта Владимировна**  
Студентка юридического  
факультета ГОУ ВПО  
«Донецкий национальный  
университет»  
ДНР, г. Донецк  
E-mail: marta.filin777@gmail.com

**Filin Marta**  
Law student of Donetsk National  
University  
DPR, Donetsk  
E-mail: marta.filin777@gmail.com



УДК 341.1/8

Одегова Л. Ю.  
Соловьёва Ю. А.

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ЗАЩИТЕ МИРНОГО НАСЕЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

---

В статье проанализировано деятельность институциональных механизмов ООН (Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности, Генерального секретаря, Совета по правам человека, Верховного комиссара по правам человека и Управления Верховного комиссара по правам человека) по защите мирного населения в условиях вооруженных конфликтов; подвергнуто критике «дифференцированные подходы» данной международной организации в вопросах «реагирования» на факты нарушения прав гражданского населения, находящегося в зоне вооруженного конфликта.

**Ключевые слова:** вооруженный конфликт; мирное население; гражданское население; международное гуманитарное право; международное право прав человека; защита гражданского населения.

---

В Декларации тысячелетия ООН [1] главы государства и правительства заявили о решительности расширять и укреплять деятельность по защите гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов в соответствии с нормами международного гуманитарного права, что включает принятие мер по решению на таких проблем: несоблюдение сторонами вооруженного конфликта норм международного права, недостаточная эффективность и финансируемость деятельности миссий по поддержанию мира, «ограниченность» гуманитарного доступа и пр. [2].

Безапелляционно, что именно ООН является площадкой для консолидации сил мирового сообщества в решении обозначенных проблем, в ней сегодня создана многоуровневая координационная

структура, которая в совокупности имеет потенциал воздействия на стороны вооруженного конфликта с целью соблюдения последними норм международного права прав человека (далее – МППЧ) и международного гуманитарного права (далее – МГП). В тоже время «политика двойных стандартов» ООН, которая закрепились в международных отношениях, стала, безусловно, механизмом политических манипуляций, в том числе в вопросах «реагирования» на факты нарушения прав мирного населения, находящегося в зоне вооруженного конфликта.

Рассмотрению вопросов защиты гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов определенное внимание было уделено в работах И. Н. Арцибасовой, Н. А. Акимова, В. А. Батырь, В. А. Боженко, С. А. Егоровой, О. И. Тиуновой, Н. В. Остроуховой, Ю. В. Северинчика и пр. Однако, несмотря на значительное количество научных работ в указанной сфере правоотношений, в настоящее время ощущается нехватка исследований, посвященных именно анализу деятельности институциональных механизмов ООН по защите мирного населения в условиях вооруженных конфликтов, что и будет являться целью данной статьи.

И в этом контексте хотелось бы сразу отметить, что Генеральная Ассамблея, как главный нормотворческий орган ООН, активно участвует в разработке норм в сфере прав человека, включая Международный билль о правах человека (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Международный пакт о гражданских и политических правах и его два факультативных протокола; Всеобщая декларация прав человека) [3]. Кроме того Генеральная Ассамблея ООН «внесла существенный вклад» и в развитие норм, регулирующих вопросы защиты прав гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов.

Так, проблемные аспекты обеспечения прав человека в вооруженном конфликте были высказаны еще в Воззвании Тегеранской конференции 1968 года, где в п. 10 государства-члены заявили, что массовые грубые нарушения прав человека в результате агрессии или вооруженных конфликтов влекут за собой нестерпимые человеческие страдания и могут ввергнуть мир в еще более серьезные вооруженные конфликты [4]. По итогам Тегеранской конференции была подготовлена резолюция 2444 (XXIII), в которой Генеральная Ассамблея ООН признала необходимость применения основных гуманных принципов

во всех вооруженных конфликтах и просила Генерального секретаря обратить внимание на необходимость проведения дополнительных гуманитарных международных конвенций с целью обеспечения лучшей защиты гражданских лиц, пленных и комбатантов в вооруженных конфликтах [5, с. 110].

В итоге, вопрос о соблюдении прав человека в период вооруженных конфликтов стоял на повестке дня Генеральной Ассамблеи ООН в течение нескольких лет подряд (с 1968 года по 1977 год). Так, например, в резолюции 2675 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН было заявлено, что «основные права человека в том виде, как они признаны в международном праве и изложены в международных документах, продолжают полностью применяться в ситуациях вооруженного конфликта» [6]. Ею также было акцентировано внимание на том, жилые здания, госпитальные зоны и другие сооружения, которые используются гражданским населением, не могут являться объектом военных операций. Гражданские лица не могут представлять собой объект репрессалий, они не должны принудительно перемещаться и в отношении них не должны совершаться иные посягательства, нарушающие их неприкосновенность. Кроме того, Генеральная Ассамблея ООН отметила, что предоставление международной помощи мирному населению ни в коей мере не является противоречащим Уставу ООН и международным правовым актам в сфере прав человека.

Резолюцией 2853 (XXVI) 1970 года Генеральной Ассамблеи ООН обращалось внимание на то, что «эффективная защита прав человека в обстановке вооруженных конфликтов зависит в первую очередь от всеобщего уважения норм гуманности» [7]. Позднее, в резолюции 3032 (XXVII) 1972 года, Генеральная Ассамблея ООН постановила провести кодификацию норм права, которое применяется в вооруженных конфликтах (в изложении Данио Кампанелли [8, с. 244]).

Указанное стало причиной созыва в Женеве в 1974–1977 гг. конференции по подтверждению и развитию норм МГП, где Международным Комитетом Красного Креста, осознавая тот факт, что без корректировки норм ведения боевых действий невозможно обеспечить защиту гражданского населения [9, с. 46], было подготовлено проекты двух дополнительных протоколов к Женевским конвенциям.

Итогом данной международной конвенции стало принятие двух Дополнительных протоколов: Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв

международных вооруженных конфликтов (Протокол I) [10]; Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв конфликтов немеждународного характера (Протокол II) [11].

Таким образом, принятие Дополнительных протоколов I и II к Женевским конвенциям представлялось Генеральной Ассамблее достаточной мерой для решения проблем, касающихся защиты прав человека во время вооруженных конфликтов, вследствие чего в последующем обозначенный вопрос уже не так часто стоял на повестке дня последней [8, с. 244].

Значительно позднее, в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (п. 139) государства – члены ООН признали, что для содействия защите мирного населения, которое подвергается геноциду, военным преступлениям, этническим чисткам и преступлениям против человечности, международное сообщество должно использовать весь арсенал дипломатических, гуманитарных и других мирных средств. Если использование мирных средств не дает результата, а национальные органы власти окажутся неспособными защитить свое население от перечисленных видов международных преступлений, то мировым сообществом должно быть предпринято коллективные действия (через Совет Безопасности ООН, в соответствии с главой VII Устава ООН) [12].

Именно Совет Безопасности ООН должен принимать резолюции, которые являются «реакцией» на конкретные ситуации в конкретных странах, когда международный мир и безопасность находятся под угрозой, когда вооруженный конфликт начался или неизбежно «вспыхнет» [5]. Так, например, ответом на военный конфликт в Афганистане стало требование Совета Безопасности ООН, чтобы все стороны соблюдали нормы МПП и международные стандарты в области прав человека и обеспечивали защиту жизни мирных жителей» [13, с. 207].

Совет Безопасности ООН также неоднократно осуждал нарушения норм МППЧ и МПП в вооруженных конфликтах и призывал привлекать виновных к ответственности [14]. Так, например, в ответ на массовые нарушения прав человека в условиях вооруженных конфликтов в Сомали, Совет Безопасности ООН призвал все стороны конфликтов выполнять свои обязательства и «положить конец безнаказанности» за массовые нарушения норм МПП [15]. Аналогичным образом

отреагировал Совет Безопасности ООН и на массовые нарушения прав человека в восточной части Украины: напомнил всем сторонам об их обязательствах в рамках МПП и в сфере прав человека [16].

Не имея возможности в рамках данного исследования подробно остановиться на анализе положений всех резолюций Совета Безопасности ООН по вопросам защиты мирного населения в условиях вооруженных конфликтов, отметим, что последний практикует принятие периодических и тематических резолюций по защите конкретных категорий лиц в вооруженных конфликтах (гражданского населения – вообще и детей, женщин – в частности), в которых призывает все соответствующие стороны строго придерживаться своих обязательств в соответствии с нормами МППЧ и МПП, акцентирует внимание на широком диапазоне существующих методов, используемых в каждом отдельном случае для сбора информации о предполагаемых нарушениях норм международного права, касающихся защиты гражданских лиц. К примеру, в резолюции 1325 (2000) Советом Безопасности ООН была выражена обеспокоенность относительно того, что женщины и дети все чаще становятся «мишенью» в вооруженных конфликтах, в ней также содержался призыв ко всем сторонам в вооруженных конфликтах в полной мере соблюдать международно-правовые нормы, применимые к правам и защите женщин [17].

Резолюцией 1674 (2006) Совет Безопасности ООН признал, что права человека и безопасность мира тесно взаимосвязаны, дополняют и укрепляют друг друга; отметил, что угрозой международному миру и безопасности можно считать систематические и широкомасштабные нарушения МППЧ и МПП [18]. В резолюции 1894 (2009) последний также подтвердил свою готовность рассматривать все случаи нарушения норм МПП и принимать соответствующие меры [19].

Действительно, в соответствии с разделом VII Устава ООН [20] Совет Безопасности ООН может принимать решения о принудительном применении силовых мер с целью поддержания и восстановления международного мира и безопасности, особенно, если предыдущие этапы миротворчества не привели к положительному результату. Такие меры варьируются от экономических санкций до международных военных акций. Именно с помощью введения принудительных мер, которые должны быть согласованы на многосторонней основе, Совет Безопасности ООН способствует обеспечению уважения к стандартам в сфере прав человека и «заставляет» государства соблюдать нормы

МПП. Более того, вмешательство Совет Безопасности ООН представляет собой эффективный механизм обеспечения выполнения сторонами вооруженного конфликта обязательств по защите мирного населения. В тоже время «дифференцированные подходы» Совета Безопасности ООН в вопросах «реагирования» на факты нарушения прав гражданского населения, находящегося в зоне вооруженного конфликта, подвергают сомнению существование самого международного права.

Переходя к рассмотрению вопросов о роли Генерального секретаря ООН в защите мирного населения в условиях вооруженных конфликтов, хотелось бы еще раз обратить внимание на публикации последним периодических докладов в указанной сфере правоотношений. Так, например, в своем докладе о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (2007 г.) Генеральным секретарем было изложено позитивные изменения и сохраняющиеся или вновь возникшие проблемы, которые затрагивают гражданских лиц в конфликтных ситуациях в разных странах мира. При этом в нем подчеркивались четыре проблемы, которые имеют особую важность для всех:

- 1) нуждающимся гражданским лицам зачастую не оказывается помощь, способная спасти им жизнь;
- 2) массово допускаются случаи сексуального насилия;
- 3) неликвидация последствий военных конфликтов (в отношении земельных угодий, жилья и пр.);
- 4) применение кассетных боеприпасов, что ведет к гибели мирного населения [21].

Важно заметить, что Совет Безопасности ООН нередко обращался к Секретариату ООН, чтобы последний при помощи Генерального секретаря принимал конкретные меры по реагированию на вооруженные конфликты, в том числе относительно нарушений МППЧ и МПП. Так, например, резолюцией 1564 (2004) Совет Безопасности ООН обратил внимание Генерального секретаря на массовые нарушения прав человека в Дарфуре всеми сторонами вооруженного конфликта, указал на необходимость создания международной следственной комиссии для расследования таких ситуаций [22].

Продолжая рассмотрение вопроса об институциональных механизмах защиты мирного населения в условиях вооруженных конфликтов, отдельное внимание хотелось бы уделить работе Совета по правам человека – структуры, занимающейся исключительно защитой прав человека в системе ООН. Он является международным

форумом для анализа и обсуждения ситуаций и проблем в сфере прав человека.

Наиболее важной формой деятельности как Совета по правам человека, так и других органов ООН, входящих в механизм защиты прав человека, являются универсальные периодические обзоры, с помощью которых осуществляется мониторинг выполнения всеми государствами – членами ООН их обязательств в сфере прав человека. Такие обзоры были введены с 2008 года.

В течение года проводится не менее трех сессий Совета ООН по правам человека, включая основную сессию. Предусмотрен также механизм созыва специальных сессий, например, с целью предупреждения масштабных нарушений прав человека и быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации в области прав человека. Совет может проводить специальные сессии по требованию одного из членов Совета при поддержке одной трети его членов [23].

Проведение трех регулярных сессий Совета в год и нескольких специальных позволяет быстро реагировать на чрезвычайные ситуации, принимать неотложные решения и надлежащие меры, а затем уже на регулярных сессиях рассматривать их выполнение. Это стало положительным фактором защиты прав человека в чрезвычайных ситуациях. В то же время Совет получил возможность более оперативно реагировать и на другие ситуации.

Примером рассмотрения вопроса о соблюдении норм МГП являются положения Докладов Совета по правам человека (Организационная сессия 3 декабря 2018 года; Сороковая сессия 25 февраля – 22 марта 2019 года; Сорок первая сессия 24 июня – 12 июля 2019 года) [24], где осуждались неизбирательные или преднамеренные нападения на гражданских лиц в нарушение норм МГП и делался акцент на обязательстве всех сторон конфликта принимать все возможные меры предосторожности, с тем, чтобы не допустить либо свести к минимуму ущерб для гражданского населения и гражданских объектов в условиях вооруженного конфликта.

Большая часть данного доклада также была посвящена анализу состояния соблюдения норм МГП в Сирийской Арабской Республике, что дало возможность Совету сделать вывод о нарушении норм МППЧ и МГП всеми сторонами конфликта.

Хотелось бы отметить, что Совет по правам человека выступает как один из наиболее значимых международных форумов по

обсуждению современного состояния прав человека в мире. Однако полномочия этого органа определены не четко, направления деятельности не конкретизированы. Это приводит к тому, что Совет выступает более как орган по обсуждению проблемы, а не ее решению.

Особая роль в сфере контроля за исполнением взятых на себя государствами обязательств в сфере МППЧ и МГП принадлежит Верховному комиссару ООН по правам человека (далее – Верховный комиссар) и Управлению Верховного комиссара по правам человека (далее – УВКПЧ). Осуществляя непосредственно на местах свою деятельность, УВКПЧ проводит мониторинг того, как выполняют стороны конфликта свои обязательства по МППЧ и МГП. К примеру, после подписания Соглашения между УВКПЧ и правительством Непала (апрель 2005 года), было создано отделение, основной функцией которого стал анализ состояния соблюдения прав человека (норм МППЧ и МГП) в этой стране и консультирование органов государственной власти Непала по вопросам проведения политики, внедрения программ и мер, направленных на поощрение и защиту прав человека. В Соглашении также было отмечено, что указанное отделение будет «сотрудничать со всеми соответствующими сторонами, включая государственные субъекты, с целью обеспечения соблюдения соответствующих норм МППЧ и МГП. Соглашение о создании отделения УВКПЧ в Уганде (январь 2006 года) и Соглашение о создании отделения УВКПЧ в Того (июль 2006 года) содержали аналогичные положения [5, с. 121].

В тоже время, как сегодня отмечается в официальных обращениях представителей государственной власти различных стран, деятельность УВКПЧ по мониторингу состояния соблюдения прав мирного населения в условиях вооруженного конфликта достаточно часто носит «однобокий» характер, объективно не отображая существующие реалии [25].

Вклад Верховного комиссара в вопросе защиты прав мирного населения в условиях вооруженных конфликтов проявляется, прежде всего, в подготовке периодических докладов о нарушениях МППЧ и МГП сторонами конфликта. Так, например, Верховный комиссар в своем докладе 2008 года о нарушениях прав человека, в условиях «израильско-палестинского вооруженного конфликта» напомнил, что «и Израиль, и Палестинская администрация, а также движение Хамас в секторе Газа несут обязательство в соответствии с международным гуманитарным



правом и международным правом прав человека по отношению к мирному населению как в Израиле, так и на оккупированной палестинской территории». В случае с Колумбией последний призвал все стороны конфликта обеспечить соблюдение норм МППЧ и МГП [5, с. 124].

Таким образом, многолетняя практика деятельности ООН показала, что эта организация является необходимым элементом и дополнительной гарантией защиты прав мирного населения в условиях вооруженных конфликтов, которая осуществляет контроль за исполнением взятых на себя государствами обязательств в сфере МППЧ и МГП. В тоже время сегодня ООН, выступая лоббистом интересов определенной группы стран, дифференцированно подходит при «реагировании» на нарушения прав мирного населения в условиях вооруженных конфликтов.

---

### Список источников

1. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций: Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2000 г. [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.
2. ООН и защита гражданских лиц в вооруженных конфликтах // Организация Объединенных Наций : Официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.un.org/ru/rights/civilians/> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.
3. Международный билль о правах человека [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/hr\\_bill.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/hr_bill.shtml) (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.
4. Воззвание Тегеранской конференции (принято 13 мая 1968 г. на Международной конференции по правам человека в Тегеране) [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/st\\_hr1\\_57.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/st_hr1_57.shtml) (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.
5. Международно-правовая защита прав человека в вооруженных конфликтах [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR\\_in\\_armed\\_conflict\\_RU.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict_RU.pdf) (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.
6. Основные принципы защиты гражданского населения в период вооруженных конфликтов: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1970 г. № 2675 (XXV) [Электронный ресурс]. – URL: <https://base.garant.ru/2569083/> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.
7. Уважение прав человека в период вооруженных конфликтов: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1971 г. № 2853 (XXVI)

[Электронный ресурс]. – URL: [https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS\\_857424/lang—ru/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_857424/lang—ru/index.htm) (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

8. Кампанелли, Д. Право военной оккупации через призму права прав человека / Д. Кампанелли // Международный журнал Красного Креста. – Том 90. – № 871. – Сентябрь 2008 г. – С. 237–258.

9. Абпланальп, Ф. Международные конференции Красного Креста – фактор развития международного гуманитарного права и сплоченности Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца / Ф. Абпланальп // Международный журнал Красного Креста. – Октябрь 1995. – № 308 [Электронный ресурс]. – URL: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2020-10/62.pdf> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

10. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I): Протокол I принят на дипломатической конференции в Женеве 8 июня 1977 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/treaties-additional-protocol-1.htm> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

11. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II): Протокол II принят на дипломатической конференции в Женеве 8 июня 1977 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/6lkb31.htm> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

12. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года: Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 г. [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/outcome2005\\_ch1.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005_ch1.shtml) (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

13. Беллал, А. Международное право и вооруженные негосударственные акторы в Афганистане / А. Беллал, Ж. Джакка, С. Кейзи-Маслен // Избранные статьи из номеров 880-881, декабрь 2010 г.–март 2011 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2020-11/588.pdf> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

14. Организация Объединенных Наций и международное гуманитарное право // Организация Объединенных Наций: Официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.un.org/ru/humanitarian/law/> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

15. Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору Сомали: Совет по правам человека (восемнадцатая сессия, пункт 6 повестки дня) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/>

hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-6\_ru.pdf (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

16. Чрезвычайное заседание Совбеза: ООН «сожалеет» о решении России ввести войска в восточную Украину [Электронный ресурс]. – URL: <https://news.un.org/ru/story/2022/02/1418592> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

17. Резолюция 1325 (2000), принятая Советом Безопасности на его 4213-м заседании, 31 октября 2000 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/d/75309.pdf> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

18. Резолюция 1674 (2006), принятая Советом Безопасности на его 5430-м заседании 28 апреля 2006 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0398OB04E4> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

19. Резолюция 1894 (2009), принятая Советом Безопасности на его 6216-м заседании 11 ноября 2009 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/602/47/PDF/N0960247.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

20. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

21. Доклад Генерального секретаря о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (Distr.: General 28 October 2007 Russian Original: English) [Электронный ресурс] – URL: <https://www.refworld.org/ru/pdfid/473c70b62.pdf> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

22. Резолюция 1564 (2004), принятая Советом Безопасности ООН на 5040-м заседании 18 сентября 2004 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/902134300> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

23. Обзор работы Совета по правам человека [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.un.org/ru/ga/president/65/issues/hrcouncil.shtml> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

24. Доклад Совета по правам человека (Организационная сессия 3 декабря 2018 г.; Сороковая сессия 25 февраля – 22 марта 2019 г.; Сорок первая сессия 24 июня – 12 июля 2019 г.) [Электронный ресурс] – URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj-7sDaruf6AhWops%2FA\\_74\\_53-RU.pdf&usg=AOvVaw2jDE1Nat-olhmZkoCiDIce](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj-7sDaruf6AhWops%2FA_74_53-RU.pdf&usg=AOvVaw2jDE1Nat-olhmZkoCiDIce) (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

25. МИД назвал доклад ООН по Украине односторонним [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20221004/ukraine-1821487691.html> (дата обращения: 10.02.2023). – Загл. с экрана.

*Поступила в редакцию 13.02.2023 г.*

## UNITED NATIONS ACTIVITIES FOR THE PROTECTION OF CIVILIANS IN ARMED CONFLICT

---

The article analyzes the activities of the UN institutional mechanisms (the General Assembly, the Security Council, the Secretary General, the Human Rights Council, the High Commissioner for Human Rights and the Office of the High Commissioner for Human Rights) to protect the civilian population in armed conflicts; criticized the «differentiated approaches» of this international organization in matters of «reaction» to the facts of violation of the rights of the civilian population located in the zone of armed conflict.

**Keywords:** armed conflict; civilians; civilian population; international humanitarian law; international human rights law; protection of the civilian population.

---

### **Одегова Людмила Юрьевна**

Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры  
конституционного и  
международного права  
ГОУ ВПО «Донецкий  
национальный университет»  
ДНР, г. Донецк  
E-mail: milaodegova17@mail.ru

### **Odegova Lyudmila**

Candidate of Law, Associate  
Professor of the Department of  
Constitutional and International  
Law of Donetsk National  
University  
DPR, Donetsk  
E-mail: milaodegova17@mail.ru

### **Соловьёва Юлия**

**Александровна**  
Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры  
конституционного и  
международного права  
ГОУ ВПО «Донецкий  
национальный университет»  
ДНР, г. Донецк  
E-mail: Soloveva5585@bk.ru

### **Solovyova Julia**

Candidate of Law, Associate  
Professor of the Department of  
Constitutional and International  
Law of Donetsk National  
University  
DPR, Donetsk  
E-mail: Soloveva5585@bk.ru

УДК 336.71

Сынкова Е. М.

## О ВЗАИМООТНОШЕНИИ БАНКА РОССИИ С КРЕДИТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

В статье проводится анализ и оценка функций Банка России в отношении кредитных учреждений. Обосновывается, что правовой статус Банка России должен рассматриваться с учетом осуществления Банком России совокупности функций: контрольно-надзорной, монетарной, денежно-кредитной. Выделяются основные задачи, которые призвана решить политика Банка России в отношении кредитных организаций. Подчеркивается роль ключевой ставки Банка России для формирования кредитно-денежной политики в отношении кредитных организаций. Также показана роль.

*Ключевые слова:* денежно-кредитная политика функции, монетарная политика, контрольно-надзорная функция,

Банковская система Российской Федерации играет важную роль в государстве и выступает как инструмент влияния на экономические процессы во внутренней и внешней политике. В этом случае особенно важным становится государственный надзор за деятельностью кредитных организаций. В целях максимально эффективного осуществления такого надзора необходимо создать скоординированную систему банковского надзора за деятельностью кредитных учреждений.

Управление банковской системой является важным проявлением государственного (социального) управления, в том числе его разновидности – государственного управления в финансовой сфере. Как специфическое его проявление, оно является целевым направлением деятельности государства.

Функционирование банковской системы и взаимоотношения Банка России с кредитными организациями в настоящее время являются актуальными вопросами. Банк тесно сотрудничает с кредитными организациями и занимает особое положение в банковской системе.

© Сынкова Е. М., 2022

Определение роли и статуса Банка России как главного банка страны в финансовых правоотношениях и соответственно выяснение характера его отношений с кредитными организациями является одним из актуальных вопросов.

Целью исследования является анализ правового статуса и особенностей функционирования Банка России в аспекте его взаимоотношений с кредитными учреждениями.

В настоящее время российское законодательство устанавливает двухуровневую банковскую систему. Первый уровень представлен центральным банком и принадлежит государству, второй уровень – негосударственные (коммерческие) банки с частной, корпоративной и муниципальной формой собственности.

Правовой статус Банка России и его функции определяются Конституцией Российской Федерации, законодательными и нормативными документами, регламентирующими его статус [1–2]. Его основными функциями являются макроконтроль, обеспечение финансовой безопасности и стабильности в государстве, а также оказание финансовых услуг.

Проблемы правового статуса и политика Банка России исследовались в работах Г. Л. Авагян, А. И. Анисимовой, А. А. Асанова, Д. С. Гантимурова, С. М. Жуковой, И. В. Рындиной, Н. Б. Островской, К. А. Серебряковой, Л. А. Чудиновской, Д. И. Яковлевой, М. В. Янкина и других авторов [3–14].

Банк России как орган управления банковской системой Российской Федерации имеет право издавать нормативные акты в сфере деятельности кредитных организаций в целях регулирования их деятельности.

Он также выступает кредитором последней инстанции, и призван создать условия для устойчивого развития кредитных организаций. При этом банк не вмешивается в их хозяйственную деятельность, носящую предпринимательский характер, однако контролирует целесообразность создания кредитных организаций в процессе изучения вопроса о регистрации кредитных организаций в государственном реестре, выдаче и отзыве лицензий на ведение банковской деятельности в рублях и иностранной валюте.

Он регулирует и контролирует деятельность кредитных организаций и осуществляет деятельность, связанную с защитой интересов вкладчиков. Кредитные организации размещают в Банке России

обязательные резервы, не подлежащие обращению взыскания, для обеспечения стабильности банковской системы. Банк имеет право предоставлять кредитным организациям кредиты под залог ценных бумаг и иного имущества на срок не более одного года, если иное не предусмотрено федеральным бюджетным законодательством [2].

Штанько А. А. указывает, что нормативно-правовое определение статуса Банка России включает в себя: а) организационно-правовую форму; б) деятельность и принципы работы; в) права и обязанности; г) гарантии независимости; ответственность [12, с. 167].

Жукова С. М. отмечает, что Банк России наделен значительным кругом функций, имеющих государственно-властный характер, включая издание нормативно-правовых актов, осуществление контрольно-надзорной деятельности в отношении кредитных учреждений и др. [7, с. 38].

Серебрякова К. А. обращает внимание на процентную политику Банка России, под которой понимает направление реализации Банком России единой кредитно-денежной политики, которая формируется исходя из реальной экономической ситуации в государстве на определённый промежуток времени. Данная политика состоит в установлении ставок по кредитам в аспекте рефинансирования финансовых ресурсов кредитных учреждений [9, с. 25].

Данная политика выполняет такие задачи, как обеспечение контроля за денежной массой и ликвидностью денежных ресурсов кредитных учреждений, а также оказание воздействия на величину процентные ставки по кредитным продуктам. При этом важнейшую роль играет ставка рефинансирования.

При этом Чудиновская Л. А. обращает внимание на необходимость корректировки кредитно-денежной политики страны в условиях пандемии, а Асанова А. А. выделяет в качестве важнейшего инструмента данной политики – снижение ставки рефинансирования в условиях коронавируса [9, с. 25], Гантимурова Д. С. характеризует процентную ставку Банка России [6, с. 20], Рындина И. В. определяет данную функцию как одну из важнейших функций банка [8, с. 509].

Государственное управление банковской системой не может быть связано только с административной деятельностью, поскольку оно осуществляется в соответствии с положениями нормативных актов, регулирующих деятельность конкретных банковских учреждений по практической реализации государственных задач в денежно-кредитной сфере.

В настоящее время Банк России является лидером системы банковских учреждений, высшей инстанцией, обеспечивающей организацию кредитно-денежного и финансового управления страны. Государство наделяет его полномочиями формулировать и осуществлять кредитно-денежную политику, осуществлять макроконтроль над национальной экономикой, а также управлять другими финансовыми институтами и даже финансовой отраслью.

Банк России имеет особый статус, это – это «банк банков», который является не только разработчиком, но и исполнителем кредитно-денежной политики страны, используя для этого процентные ставки как инструменты для вмешательства правительства в экономику страны.

Тершукова М. Б. отмечает, что кредитно-денежная политика Банка России в последние годы проводится в режиме инфляционного таргетирования, что означает главенство цели, связанной с поддержанием стабильности цен. Обязательные резервы кредитных организаций в Банк России выступают постоянно действующим инструментом кредитно-денежной политики [10, с. 25].

Банк России также действует как агент национальной казны, выпускает государственные облигации в качестве агента и собирает средства для правительства, представляет правительство в международных финансовых организациях. Он отвечает за контроль денежной массы страны, условий кредитования и надзор за финансовой системой, особенно за коммерческими банками и другими сберегательными учреждениями. Он собирает средства для правительства, участвует в международных финансовых организациях и международной финансовой деятельности от имени правительства, а также формулирует и реализует денежно-кредитную политику.

Банк России является «банком, выпускающим валюту» и играет важную роль в регулировании денежной массы и стабилизации стоимости валюты. Он является банком-эмитентом, а это означает, что страна предоставила Банку России привилегию концентрировать и монополизировать выпуск валюты, став единственным в стране учреждением, выпускающим валюту. Исключительное право на выпуск валюты – его важная функция, отличающая его от обычных коммерческих банков, поэтому Банк России несет ответственность за обеспечение нормального и стабильного денежного обращения.

Анализ функций банка показывает, что экономическая независимость Банка России, имеет большое значение для



осуществления государственного надзора за банковской деятельностью. Такой правовой статус Банк России позволяет ему быть независимым в реализации единой кредитно-денежной политики страны, способствует предотвращению неконтролируемой эмиссии валюты, ограничивает финансирование дефицита бюджета. Особенности правового положения, задач и функций Банка России определяют характер его отношений с другими государственными органами и банковскими учреждениями.

Помимо предоставления кредитов банковским учреждениям, Банк России уполномочен осуществлять широкий спектр иной банковской деятельности, в том числе оказание услуг банковским учреждениям.

Важнейшим инструментом воздействия Банка России на ликвидность банковской системы является рефинансирование кредитов коммерческих организаций по учетной ставке. Банк России имеет право инициировать заявление о ликвидации банковских организаций, осуществляющих банковские услуги без лицензии.

Кроме того, Банк России является регулирующим органом, осуществляющим государственные полномочия, связанные с системой, к которой он принадлежит. Это предопределяет детали правового статуса Банка России, который является важным государственным органом по надзору за банковской деятельностью и отвечает за стабильность денежной единицы страны и функционирование банковской системы. Являясь главным банком страны, Банк России координирует деятельность кредитных организаций, выполняет функции управления экономическими, денежно-кредитными и финансовыми процессами страны, поддерживает экономическую политику Правительства Российской Федерации, направленную на обеспечение стабильности национальной экономики. Российская банковская система соответствует мировым стандартам банковской практики. Правовой статус Банка России определяет правовое положение банка в финансовых правоотношениях, в которых он участвует, а его содержание выражается в совокупности финансовых юридических прав и обязанностей, направленных на выполнение возложенных на него задач.

Финансово-правовой статус Банк России характеризует его правовое положение в финансовых правоотношениях, в которых он участвует, в том числе его обязанности и права по отношению к банковским и кредитным учреждениям. Законодательством Российской Федерации предусмотрено, что государственные учреждения или их должностные

лица не могут вмешиваться в осуществление полномочий и функций Банка России.

В ходе деятельности коммерческих банков Банк России регулирует, контролирует и осуществляет надзор за их деятельностью в соответствии с действующим законодательством, проводит различные виды проверок. По результатам проверки Банк России может принять предварительные и обязательные меры воздействия, в том числе отозвать у банка лицензию и инициировать процедуру ликвидации банка.

Во всех таких отношениях Банк России выступает учреждением, наделенным полномочиями в отношении другой стороны правоотношений. По закону Банк России имеет полномочия: обслуживать бюджетные средства; владеть долговыми обязательствами. Он несет ответственность за сохранность и управление государственными ценными бумагами и другими ценностями; за ведение банковской деятельности с ценными металлами, за лицензирование банковских учреждений, за совершение золотовалютных резервных операций; за проведение операций с ценными бумагами на открытом рынке.

ЦБ РФ как крупный регулирующий орган играет важную роль в повышении эффективности регуляторного процесса путем внедрения в отечественную банковскую практику принципов деятельности регулирующих и надзорных организаций, опыта применения методических инструментов регулирования финансовых рынков; формирование комплексной системы рейтингов деятельности финансовых организаций и т.д.

В настоящее время эффективная процентная политика Банка России позволяет сохранить темпы экономического роста страны, не допустив огромных скачков инфляции на рынке, связанных с антиинфляционными ожиданиями потребителей на рынке. Коммерческие банки в настоящее время более тщательно подходят к своей кредитной политике в силу огромного роста числа просроченной задолженности и падения своих процентных доходов по кредитным операциям. Банк России планирует и дальше держать курс на сдерживание (таргетирование) инфляции и поддержание ключевой ставки на уровне 4-4,5 % [14, с. 86].

Такие меры позволяют балансировать ситуацию на рынке, а также способствуют дальнейшему развитию финансового рынка страны на фоне оказания мер поддержки финансово-кредитным учреждениям в

аспекте снижения ставки рефинансирования или поддержания ее на прежнем уровне.

Таким образом, Банк России выполняет такие специфические функции, как регулирование, контроль и надзор за всей банковской системой.

Анализ функций Банка России показывает, что Банк кроме уставных функций может выполнять защитную функцию, в частности, обеспечивать защиту прав и законных интересов неквалифицированных инвесторов при высокой волатильности фондового рынка [13, с. 8].

Анисимова А. И. подчеркивает роль Банка России и стимулировании «зеленого финансирования» путем обеспечения притока кредитов в «зеленые» сектора [4, с. 125].

Для выполнения этих функций он имеет право издавать юридически обязательные постановления, которые обязательны для выполнения кредитными учреждениями. Банк России имеет собственную разветвленную систему банковского надзора, каждое звено которой выполняет полномочия, возложенные законодательными и надзорными правовыми актами Банка России. Он регистрирует банки, созданные в Российской Федерации в соответствии с российским законодательством, выдает им лицензию, разрешает создание иностранного банка, а затем регистрирует такой банк или отказывает в регистрации, давая положительное заключение о целесообразности создания банка.

ЦБ РФ наделен и особыми государственно-властными функциями финансового регулятора, включая эмиссионную деятельность и организацию оборота денежных знаков; обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, Банк России наделен особыми государственно-властными полномочиями финансового регулятора, в том числе, в отношении кредитных организаций. Однако перечень уставных функций не может быть признан исчерпывающим. В условиях динамичного развития и цифровизации экономики, под влиянием макро– и микроокружения происходит расширение функций Банка России, что должно находить отражение в нормативных актах и локальных правовых актах.

---

#### **Список источников**

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-

ФКЗ, от 30.12.2008, № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 04.03.1997. – № 43–44.

2. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15 июля 2002 г. – № 28. – Ст. 2790.

3. Авагян, Г. Л. Деньги, кредит, банки: учебное пособие / Г. Л. Авагян, Т. М. Ханина, Т. П. Носова. – Москва: Магистр: ИНФРА-М, 2011. – 416 с.

4. Анисимова, А. И. Роль центральных банков и банков развития в «зеленом» финансировании / А. И. Анисимова // Проблемы рыночной экономики. – 2023. – № 2. – С. 125–139.

5. Асанова, А. М. Политика Центрального банка России в период пандемии коронавируса и её эффективность / А. М. Асанова // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2020. – № 6. – С. 23–26.

6. Гантимурова, Д. С. Процентная политика коммерческих банков / Д. С. Гантимурова // Теория и практика социогуманитарных наук. – 2019. – № 1(5). – С. 113–119.

7. Жукова, С. М. Особенности административно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации (банка России) / С. М. Жукова // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. – 2022. – № 1(51). – С. 38–41.

8. Рындина, И. В. Реструктуризация банковского сектора в условиях кризиса 2020 года / И. В. Рындина // StudNet. – 2020. – № 8. – С. 598–605.

9. Серебрякова, К. А. Процентная политика Банка России и ее роль в инновационном развитии российской экономики / К. А. Серебрякова // Хроноэкономика. – 2020. – № 3. – С. 215–220.

10. Тершукова, М. Б. Денежно-кредитная политика центрального банка РФ в условиях экономической неопределенности / М. Б. Тершукова, Л. Н. Милова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2020. – № 12-2(51). – С. 25–28.

11. Чудиновская, Л. А. Влияние пандемии на денежно-кредитную политику / Л. А. Чудиновская // Исследования молодых ученых: материалы XV Междунар. науч. конф. (г. Казань, декабрь 2020 г.). – Казань: Молодой ученый, 2020. – С. 34–37.

12. Штанько, А. А. Проблема определения правового статуса Центрального Банка Российской Федерации / А. А. Штанько // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2016. – Т. 8, № 1–2. – С. 167–171.

13. Яковлев, Д. И. Защита прав и законных интересов неквалифицированных инвесторов Банком России в условиях высокой волатильности фондового рынка: тенденции и перспективы / Д. И. Яковлев, Н. Б. Островская // Финансовое право. – 2023. – № 5(3). – С. 8–19.

14. Янкина, М. В. Влияние процентной политики Банка России на деятельность коммерческих банков / М. В. Янкина, Д. А. Шелестова // Форум молодых ученых. – 2022. – № 9(73). – С. 86–93.

*Поступила в редакцию 09.03.2023г.*

## **ABOUT THE RELATIONSHIP OF THE BANK OF RUSSIA WITH CREDIT INSTITUTIONS**

The article analyzes and evaluates the functions of the Bank of Russia in relation to credit institutions. It is substantiated that the legal status of the Bank of Russia should be considered taking into account the implementation by the Bank of Russia of a set of functions: control and supervisory, monetary, monetary. The main tasks that the Bank of Russia's policy in relation to credit institutions is designed to solve are highlighted. The role of the key rate of the Bank of Russia for the formation of monetary policy in relation to credit institutions is emphasized. The role is also shown.

**Keywords:** monetary policy function, monetary policy, control and supervisory function,

---

### **Сынкова Елена Михайловна**

доктор юридических наук,  
доцент, профессор кафедры  
административного и  
финансового права ГОУ ВПО  
«Донецкий национальный  
университет»  
ДНР, г. Донецк  
E-mail: osyn@inbox.ru

### **Synkova Elena**

Doctor of Law, Associate  
Professor, Professor of the  
Department of Administrative and  
Financial Law of Donetsk  
National University  
DPR, Donetsk  
E-mail: osyn@inbox.ru

УДК 351.74/76

Сынкова Е. М.  
Кравченко Д. В.

## ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С НАСЕЛЕНИЕМ

Рассматриваются проблемы взаимодействия органов внутренних дел с населением. Обосновывается, что благодаря партнерским отношениям с населением они более эффективно способны выполнять возложенные на них задачи, формировать свой позитивный образ, а с другой – собственно и сама общественность сможет принять участие в правоохранительной деятельности, что свидетельствует о надлежащей правовой культуре, небезразличие к противоправным деяниям та готовность оказывать помощь на пути к защите прав, свобод и законных интересов граждан.

**Ключевые слова:** партнерские отношения, органы внутренних дел, безопасность, взаимодействие.

---

Органы внутренних дел (далее – ОВД) в системе органов исполнительной власти осуществляют специфическое управление – охрану общественного порядка.

Безопасность человека требует всеобъемлющего, многогранного и скоординированного реагирования на основе понимания того, как конкретные угрозы негативно влияют на универсальные и взаимосвязанные свободы граждан. ОВД за счет обеспечения согласованности продвигает интегрированные решения, которые позволяют обеспечить качество повседневной жизни людей.

К числу нормативных актов в сфере организации работы ОВД относится Конституция РФ, акты Президента и Правительства РФ, в которых содержатся правовые нормы, направленные на противодействие нарушению норм общественного порядка, нормативно-правовые акты МВД РФ, касающиеся неотложных мер по обеспечению защиты населения от бандитизма и различных проявлений организованной преступности [1–5].

© Сынкова Е. М., Кравченко Д. В., 2022

---

Данные нормативные акты приняты в рамках судебно-правовой реформы, предусматривающей демократизацию отношений правоохранительных органов с населением.

Охрана прав и свобод человека, интересов общества и государства является приоритетом деятельности органов внутренних дел (далее – ОВД). Это значит, что соблюдение прав человека должно превалировать в отношениях государства и человека, все функции государства должны быть направлены на «служение» интересам человека, на охрану и защиту его прав, свобод и законных интересов. Следовательно, деятельность ОВД должна обеспечивать на должном уровне законность и правопорядок в стране, гарантировать права, свободы человека, интересы общества и государства.

Поскольку понятие «социальное партнерство» в отношении ОВД с населением почти не употребляется в научных источниках, это предопределяет необходимость его семантического определения. Так, толковый словарь определяет термин «социальное» как связанное с жизнью и отношениями людей в обществе; порожденное условиями определенной среды [6, с. 35].

Термин «партнерство» рассматривается как согласованные, действия участников общего дела; взаимные отношения, контакты государств, общественных групп, предприятий и т.д., основанные на взаимовыгодности и равноправии [6, с. 70]. Следовательно, смысловое значение словосочетания «социальное партнерство» заключается в совместной деятельности социальных субъектов, основанной на взаимовыгодности и равноправии участников между собой, а также направленной на согласование интересов и решение проблем в определенной сфере.

Анализируя основные подходы к определению идеи социального партнерства в современном государственно-правовом поле, прежде всего, следует указать на разнообразие определений и большое количество отраслей, в которых это понятие используется.

На государственном уровне понятие социального партнерства определяется как принцип взаимодействия власти и граждан.

Под социальным партнерством А. С. Скворцов и А. В. Тагирова понимают налаживание конструктивного взаимодействия субъектов для решения вопросов, имеющих значение для государственного управления и общественной жизни [7, с. 172]. Однако отмеченные положения могут иметь исключительно декларативный характер, если не будут

воплощены в достаточной степени в практическую деятельность, в стратегию государственной политики.

Собственно текстуальное закрепление принципа социального партнерства взаимодействия органов государственной власти (в т. ч. органов внутренних дел) и институтов гражданского общества в нормах права предоставляет ему больше нормативно регулятивной силы, поскольку будучи зафиксированным в праве, принцип социального партнерства приобретает значение общего правила поведения, которое имеет общеобязательный государственно-властный характер.

Если рассматривать взаимоотношения ОВД как органа государственной власти, и населения как элемента гражданского общества, то социальное партнерство между ними будет предусматривать конструктивное взаимодействие в совместной правоохранительной деятельности с целью охраны общественных отношений, интересов и потребностей человека и гражданина от правонарушений и преступлений [8, с. 144].

Налаживание действенного социального партнерства между ОВД и населением способствует: во-первых, усовершенствованию и развитию потенциала государственного управления, более эффективному осуществлению им его задач; во-вторых, становлению и развитию гражданского общества [9, с. 53].

На примере ОВД можно утверждать, что, с одной стороны, благодаря партнерским отношениям с разными субъектами гражданского общества они более эффективно способны выполнять возложенные на них задачи, формировать свой позитивный образ, а с другой, – собственно и сама общественность принимает участие в правоохранительной деятельности, что свидетельствует о надлежащей правовой культуре, о равнодушии к противоправным деяниям и готовности оказывать помощь на пути к защите прав, свобод и законных интересов граждан.

Проблемам взаимодействия органов исполнительной власти и граждан, теории и практики социального партнерства посвящено значительное количество научных трудов отечественных и зарубежных ученых в разных сферах научного знания. Разнообразные определения раскрывают ту сторону социального партнерства, которая представляет интерес для исследователя, разрешающего конкретную проблему. Традиционно ученые трактуют социальное партнерство в узком, широком и самом широком значениях [10, с. 72].



В узком значении – это партнерские отношения, которые формируются исключительно в социально-трудовой сфере. В данном случае этот термин означает систему отношений, связей между сторонами трудовых отношений, урегулированную нормами права [11, с. 130].

Похожее определение предлагает Лю Ш., который рассматривает социальное партнерство как систему институтов и механизмов, а также отношений и связей, направленных на поддержание баланса интересов в сфере трудовых отношений [12, с. 891].

Приведенные выше определения затрагивают отношения партнерства лишь в сфере трудовых отношений, однако с развитием общества проблема социального партнерства выходит далеко за пределы социально трудовых отношений, быстро перерастая в другие сферы общественной жизни.

В широком значении под партнерством понимается межсекторное взаимодействие социальных групп, негосударственными организациями, государством и бизнесом.

В самом широком значении социальное партнерство определяется как новая технология управления, используемая в процессе формирования социального государства, достижение согласия, Все приведенные выше определения совмещают в себе единое значение социального партнерства, которое заключается в том, что оно является механизмом согласования интересов разных социальных субъектов, своеобразным катализатором для достижения общих заданий и решения имеющихся проблем.

Представляется верным я мнение авторов, которые отмечают, что степень эффективности совместной деятельности на партнерских принципах значительно выше. В частности, ярким примером является деятельность ОВД, которая на принципах социального партнерства с разными субъектами государственного и негосударственного сектора более эффективно реализует свои задачи правоохранительной направленности. Именно поэтому социальное партнерство и как принцип взаимодействия, и как собственно специфическая ее форма взаимодействия, приобрело особую важность в правоохранительной сфере.

Раскрыть суть социального партнерства в контексте деятельности ОВД представляется возможным, если охарактеризовать понятие взаимодействия, и на основании этого определить социальное

взаимодействие, субъектов данного взаимодействия, а в результате – очертить возможный круг субъектов социального партнерства при участии ОВД .

Философская суть взаимодействия характеризуется тем, что для того, чтобы раскрыть все свойства явления, необходимо обнаружить закономерности его взаимодействия с другими явлениями. Взаимодействие является философской категорией, которая отображает процессы влияния объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого [13, с. 830].

Для упорядочивания разнообразных взглядов относительно определения понятия взаимодействия следует выделить несколько основных групп в соответствии с теми признаками, которыми научные работники руководствуются при его определении.

Первая группа исследователей акцентирует внимание на причинной зависимости действий субъектов взаимодействия. Так, В. А. Сафонов предлагает рассматривать понятие взаимодействия как систему взаимообусловленных социальных действий, связанных циклической причинной зависимостью, при котором действие одного субъекта является в то же время причиной и следствием соответствующих действий других субъектов. Можно сказать, что каждое социальное действие вызывает предварительное социальное действие и в то же время оно является причиной последующих действий [14, с. 82]. Это значит, что при осуществлении социальных действий большое значение имеет система взаимных ожиданий субъектов взаимодействия, и в случае постоянного взаимодействия ожидания тоже приобретают постоянный характер, который формирует в результате длительные, самостоятельные связи – социальные отношения. В свою очередь, социальное взаимодействие рассматривается как система, которая находится в состоянии равновесия, которое постепенно нарушается и восстанавливается, и в основе которого лежат логические (рациональные) и нелогические (эмоциональные) действия сторон, а также происходит столкновение разнообразных интересов взаимодействующих сторон [15, с. 83]. Социальное явление или процесс возникают тогда, когда поведение индивида предопределяется поведением другого индивида или группы (сообщества) независимо от их физического присутствия. Именно в процессе взаимодействия индивиды, сообщества влияют друг на друга, способствуют интегрированию определенных признаков общественных отношений.

Вторая группа исследователей рассматривает взаимодействие как согласованную по целям, интересам и возможностям, деятельность. Так, Н. Н. Демидов обосновывает взаимное использование возможностей субъектов во взаимодействии ОВД с населением для достижения собственных целей. В итоге такое взаимодействие возникает тогда, когда есть общая цель, и отражается не только в непрерывном влиянии друг на друга, но и в использовании взаимодействующими сторонами возможностей друг друга для достижения собственных целей [16, с. 325].

Под взаимодействием понимается также согласованная деятельность разных субъектов относительно реализации общих действий, направленных на выполнение задач и достижение общих целей правоохранительной деятельности. Взаимодействие заключается в наличии между ОВД и общественностью контактов, имеющих устойчивый характер, которые возникают и развиваются на основе общих интересов в целях борьбы с проступками, для укрепления общественного порядка и общественной безопасности [17, с. 50].

Без сомнения, определенную деятельность в сфере внутренних дел осуществляют все элементы механизма государства, а право играет определяющую роль, поскольку выступает «регулятором соответствующих отношений, закрепляет определенную систему этих отношений, регулирует основные управленческие отношения».

Таким образом, взаимодействие ОВД с населением – это основанная на законах и подзаконных актах, согласованная по цели, времени и месту деятельность равноправных структурных подразделений и служб относительно общего решения ими задач профилактики, предупреждения и предотвращения правонарушений и преступлений путем наиболее целесообразного сочетания методов и средств, применение которых предусмотрено законодательством.

Целесообразно также выделить важнейшие характеристики взаимодействия ОВД с населением на региональном уровне:

- организация и выполнение государственных функций в разных сферах жизнедеятельности общества;
- наличие сложной системы совместных действий;
- создание механизма для целенаправленного влияния на общественные отношения и их усовершенствования;
- структурное построение и влияние механизма взаимодействия на общественные отношения, как на правовой, так и на (организационной) основе;

– реализация в соответствии со своими целями воли и интереса всех субъектов взаимодействия.

В то же время партнерство можно рассматривать как наивысшую форму взаимодействия, которое предусматривает особенную позицию субъектов. Прежде всего, это развитое партнерское сознание, которое означает способность каждой стороны одновременно сохранять собственное достоинство и осознавать собственную роль за выполнение общих заданий.

---

### Список источников

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008, № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 04.03.1997. – № 43–44.
2. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1(ч. 1). – Ст. 1.
4. Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12 августа 1995 № 144-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 160. – Ст. 3349.
5. О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
6. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: Ок. 100000 слов, терминов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов. – Москва : АСТ, 2018. – 282 с.
7. Скворцов, А. С. Особенности развития социального партнерства в России на всех уровнях, проблемы социального партнерства, анализ текущей ситуации / А. С. Скворцов, А. В. Тагирова // Теоретические и прикладные вопросы экономики, управления и образования: Сборник статей II Международной научно-практической конференции. В 2-х томах, Пенза, 15–16 июня 2021 года. Том II. – Пенза : Пензенский государственный аграрный университет, 2021. – С. 172–178.
8. Куракин, А. В. Административно-правовое регулирование участия граждан в правоохранительной деятельности по обеспечению общественного порядка в Республики Таджикистан / А. В. Куракин // Современное право. – 2021. – № 8. – С. 144–146.

9. Самогин, А. С. Развитие государственно-частного партнерства по противодействию преступлениям в сфере информационных технологий / А. С. Самогин, Е. А. Зеленая // Право и управление. – 2023. – № 5. – С. 281–285.
10. Сетевое взаимодействие при оказании социальных услуг как инновационная модель государственно-частного партнерства / А. Н. Полухина, Н. Н. Зыкова, М. В. Сафронова, С. В. Дождиков // Инновационное развитие экономики. – 2021. – № 5(65). – С. 71–79.
11. Чуча, С. Ю. Социальное партнерство в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений / С. Ю. Чуча // Государство и право. – 2022. – № 1. – С. 130–142.
12. Лю, Ш. Социальное партнерство как способ предупреждения и разрешения трудовых конфликтов / Ш. Лю // Инновации. Наука. Образование. – 2022. – № 53. – С. 891–896.
13. Гуревич, П. С. Философский словарь / П. С. Гуревич. – Москва : Олимп, 1997. – 320 с.
14. Сафонов, В. А. Практика социального партнерства: современное состояние и перспективы совершенствования / В. А. Сафонов // Закон. – 2022. – № 10. – С. 82–92.
15. Румянцев, Н. В. Социальное партнерство: субъекты, принципы, проблематика / Н. В. Румянцев, С. Н. Андреева // Вестник Московского университета МВД России. – 2021. – № 2. – С. 82–85.
16. Демидов, Н. Н. Общественный контроль глазами населения и сотрудников органов внутренних дел (социологический анализ) / Н. Н. Демидов, О. В. Зуева // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2021. – № 1(53). – С. 325–327.
17. Каримова, Г. Ю. Отчет перед населением как одна из форм несения службы участкового уполномоченного полиции / Г. Ю. Каримова // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. – 2022. – № 8-3. – С. 50–57.

*Поступила в редакцию 09.03.2023 г.*

## **ON THE CONCEPT AND ESSENCE OF THE ACTIVITIES OF MINORAL AFFAIRS BODIES IN THE FIELD OF PROTECTION OF PUBLIC ORDER**

---

The article examines the role of internal affairs bodies in the mechanism for ensuring public order, reveals the role of internal affairs bodies, as well as the problems of implementing law enforcement functions. It is substantiated that the

---

role of the internal affairs bodies is to prevent offenses and crimes against people or property, as well as to suppress, control and investigate them from the point of view of public order and morality. In order to increase the efficiency of the activities of internal affairs bodies, the need for citizen participation in the discussion of draft regulations in the field of public order protection has been confirmed.

**Keywords:** ensuring public order, internal affairs bodies, functions, legality, participation of citizens in public administration.

---

**Сынкова Елена Михайловна**

доктор юридических наук,  
доцент, профессор кафедры  
административного и  
финансового права ГОУ ВПО  
«Донецкий национальный  
университет»  
ДНР, г. Донецк  
E-mail: osyn@inbox.ru

**Synkova Elena**

Doctor of Law, Associate  
Professor, Professor of the  
Department of Administrative and  
Financial Law of Donetsk  
National University  
DPR, Donetsk  
E-mail: osyn@inbox.ru

**Кравченко Данил Вадимович**

следователь Кировского ГО  
МВД ДНР  
ДНР, г. Донецк  
E-mail: admдинpr@mail.ru

**Kravchenko Danil**

Investigator of the Kirov District  
Ministry of Internal Affairs of the  
DPR  
DPR, Donetsk  
E-mail: admдинpr@mail.ru

УДК 351.743(477.62)

Хоруженко К. А.

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ  
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МИЛИЦИИ ДОНБАССА  
В ПЕРИОД С СЕРЕДИНЫ 1950-Х ДО СЕРЕДИНЫ 1960-Х  
ГОДОВ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, УРОКИ**

---

В статье рассмотрены основные моменты и этапы деятельности органов внутренних дел на территории Донбасса в период «хрущевской оттепели», а именно с середины 1950-х до середины 1960-х годов. Данный период характеризовался ростом преступности в регионе и активизацией борьбы с ней. Выявлен ряд особенностей криминогенной ситуации, повлиявших на законотворчество и правовой правопорядок. Подтвержден вывод, что принятые меры были направлены в первую очередь на организационно-структурное реформирование органов милиции Донбасса, на улучшение их личного состава, активизацию борьбы с преступностью в условиях преодоления наследия тоталитаризма. Дана оценка достижениям и просчетам.

**Ключевые слова:** история права, органы внутренних дел, милиция Донбасса, борьба с преступностью, реформирование милиции, противодействие правонарушениям, структура правоохранительных органов.

---

История деятельности правоохранительной системы Донбасса, как одного из развитых индустриально-культурных и урбанизированных регионов, имеет весомый потенциал для отечественной науки истории государства и права. Исследуемый в данной статье период отмечен в истории страны сложными трансформационными процессами десталинизации социума, который главным образом отразился на задачах, организации и функционировании всей системы правоохранительных органов. Системное превращение их из репрессивных институций государства в органы правопорядка и закона определили ряд сложнейших задач.

© Хоруженко К. А., 2022

Процесс перехода от сталинского тоталитарного режима к более либеральной политической системе значительной мерой отпечатался на функционировании органов милиции. В частности, период 1955–1964 годы отличился целым рядом реформ и кардинальных перемен организационно-структурного и кадрового характера.

Необходимая реорганизация деятельности такого звена правоохранительной системы, как милиция, всегда и непременно сопровождалась требованиями соответствующего нормативно-правового обеспечения. Следовательно, актуальной здесь становится необходимость рассмотрения нормативного процесса обеспечения правоохранительной деятельности милиции: субъектов – инициаторов этого процесса, концепций, заложенных в принятии законов, их цели и методы, а также продолжительность действия.

В рассмотренный период правоохранительными органами Донбасса был накоплен большой практический опыт, причем как положительный, так и негативный, с ошибками и просчетами. В борьбе с преступностью, в сфере правового обеспечения и организационного укрепления деятельности милиции в регионе стало возможным и необходимым осознать накопленный арсенал. Поэтому параллельно с развитием науки, изучение, обобщение и переосмысление практического опыта определенным образом позволит очертить наиболее оптимальные пути развития системы органов внутренних дел, избежать многих ошибок и просчетов в дальнейшем.

Цель и задачи представленного исследования заключаются в осуществлении комплексного теоретического анализа опубликованных материалов и доступных источников, изучении практического опыта реорганизации деятельности милиции Донбасса в период «хрущевской оттепели» (1955–1964 гг.); в определении эффективности организации работы органов внутренних дел региона с целью усовершенствования их функций по охране правопорядка и борьбе с противозаконными явлениями.

Объектом исследования выступает милиция, как орган внутренних дел Донбасса, которая непосредственно призвана вести борьбу с преступностью и осуществлять охрану правопорядка в регионе.

Предметом исследования является организационно-правовая и практическая деятельность милиции Донбасса, направленная на защиту интересов государства, законных прав и свобод гражданского населения от правонарушителей и преступных элементов в период десталинизации общественно-политической жизни.



Процесс перехода от одного режима к другому априори в значительной степени сказывается на функционировании органов внутренних дел, а в частности милиции, как системы правопорядка и общественной стабильности. Так, период «хрущевской оттепели», как период радикальных перемен в отечественной истории, отличился рядом реформистских действий организационно-структурного и кадрового характера.

Принцип независимой организации деятельности такого звена правоохранительной системы, как милиция, всегда требовал соответствующего нормативно-правового обеспечения. Следовательно, насущной становится необходимость рассмотрения законодательного обеспечения деятельности данной структуры.

Исследуемый период имеет место и достоин внимания в изучении, при этом получил разные оценки среди современных исследователей. Так, рассматривая различные аспекты деятельности милиции в период второй половины 1950-х и до середины 1960-х годов, можно констатировать, что много работ данного аспекта в той или иной степени посвящены вопросам трансформации деятельности милиции, ее взаимодействию с населением, роли общественных организаций в охране правопорядка [1; 2; 3]. Отдельное внимание уделялось средствам взаимосвязи милиции с населением.

Не менее значительным по сути стал блок информации для анализа вопроса в представленном аспекте о борьбе с преступностью и путях обеспечения правопорядка в регионе [4; 5]. Заслуживает внимания брошюра В. Зонса – первая работа о донецкой милиции исследуемого исторического периода [6]. На основании изученного опыта работы следственного отдела при Пролетарском РОМ города Донецка начала 1960-х годов здесь был сформулирован ряд тенденций работы следственного аппарата и определил направления по улучшению работы милицейских структур.

Среди современных исследований полезными в данном аспекте стали работы: Е. В. Курицыной о структуре милиции в представленный период реформ [7], В. А. Иванова и И. А. Бояринцевой о милиции и добровольных народных дружинах [8], А. И. Лушина и И. В. Калинина о задачах органов в период «хрущевской оттепели» [9] и многие другие.

Анализ источников подтвердил, что в период «хрущевской оттепели» с преодолением преступности, репрессий, геноцида предшествующего тоталитарного режима руководство взяло

направление на урегулирование социальных отношений законодательным путем. Это отвечало не только государственным интересам, но и чаяниям широких масс населения, ожидающих перемен и строгого контроля в отношениях с органами.

Комплексный исторический анализ правоохранительной деятельности милиции Донбасса в период с середины 1950-х до середины 1960-х годов показал всю сложность и противоречивость указанного периода. Через преодоление, с одной стороны, инерции предшествовавшего тоталитаризма и либерализации общественно-политической жизни, а с другой – через существование старых методов управления, стремление ускорить развитие страны, игнорирование прогрессивного опыта демократических систем, проявление формализма и стереотипов вызвали неоднозначные оценки среди исследователей и аналитиков.

Изучение документов и материалов по данному вопросу дало возможность понять, что различные аспекты деятельности милиции региона получили внимание и были освещены с различных позиций. Вместе с тем в современной литературе нет однозначных определений и оценок в вопросах правоохранительной деятельности органов внутренних дел Донбасса в период, выбранный автором для представленной работы.

Многие из указанных источников уже оценены исследователями, хотя следует отметить, что в настоящее время интерес к теме возродился с новой силой и с новых позиций анализа. Особую роль играют здесь мемуарная литература и архивные источники, которые сегодня дают новую возможность детально рассмотреть и оценить преимущественную часть проблем в теоретическом плане. При этом важным моментом становится попытка обобщить накопленный опыт и выявить методы практического использования его в новых условиях.

Исторический подход в анализе показал, что уже к середине 1950-х годов Донбасс существенно отличался высоким уровнем преступности, а во время «хрущевской оттепели» сохранялась тенденция роста правонарушений и криминала в регионе. В этих условиях крайне необходима была мощная и авторитетная милиция. Но после существенных организационных преобразований с выраженным политическим подтекстом, связанных с разделением НКВД на МВД и КГБ, приоритет по значимости получили органы госбезопасности, а не милиция, к сожалению.

Из всех правоохранительных органов в государстве милиция оказалась в самом слабом положении из-за недостаточного финансирования, слабой компетенции, низкого авторитета среди населения и иных причин.

Административно-правовая реформа правоохранительной системы хрущевского периода имела целью снизить давление карательных мер на общество, что и преследовалось рядом принятых законов. Вместе с тем власти стремились получить быстрый и ощутимый результат под воздействием идеи искоренения преступности в ближайшей перспективе. Но вал преступности не снижался, поэтому субъекты законодательства избрали путь более жестких законов, направленных на поддержку компаний, получивших в то время массовый характер, мер против спекуляции, пьянства и паразитического образа жизни, хулиганства, беспризорности и бродяжничества [10, с. 39].

Особую принципиальную поддержку со стороны высших органов законодательной власти и руководящих партийных учреждений получили различные формы содействия общественности органам внутренних дел, прежде всего, движение добровольных народных дружин, статус которых приравнивался к статусу сотрудников милиции. С одной стороны, население, уставшее от войны и трудностей восстановительного периода, напуганного крайностями репрессивной машины сталинского тоталитаризма, было готово поддержать новое законодательство и непосредственно участвовать в противостоянии преступности. А с другой стороны, законы не были направлены на принципиальные перемены в социальной структуре и социальном положении широких слоев населения. Власть стремилась сохранять собственный комфорт и привилегии существования в условиях отсутствия политической конкуренции, а не всецело и повсеместно искоренять причины преступности.

К сожалению, многое осталось невыполненным. Не был принят так необходимый закон о милиции. Подразделения и сотрудники органов, особенно это касается периферии, так и не получили ожидаемых гарантий.

Еще одним важным недостатком исследуемого периода стало то, что между законодателями и правоохранителями не был закреплен взаимообмен информацией, последние так и оставались в условиях политических амбиций лишь объектами законодательного процесса. Как следствие – нормативные акты не изменили ситуацию, а, по сути, никак

не снизили уровень преступности и нарушений общественного порядка и даже наоборот.

С точки зрения внутренней структуры правоохранительных органов, то она прежде всего отражала всеобщую роль партии, имея в своем составе разветвленные партийные структуры в виде партийных организаций и партийных бюро, решения которых были обязательными для исполнения. Формализм и вседозволенность в работе руководящих партийных структур трансформировались и на партийные организации в органах внутренних дел.

Работа партийных организаций милиции проводилась в основном формально и идеализированно. Так, в парторганизации управления милиции города Сталино с 54 вопросов, рассмотренных на заседаниях бюро, и 34-х, заслушанных на собраниях, лишь 10 посвящались служебной деятельности и только лишь 1 раз слушался вопрос служебной дисциплины [11, л. 75, 76].

Профессиональная внутренняя структура подразделений милиции во второй половине 1950-х годов получила существенные изменения, связанные прежде всего с реорганизацией отделений милиции в районные (городские) отделения милиции, что с одной стороны концентрировало силы в борьбе с преступностью, а с другой – способствовало оперативным вмешательствам в процесс. Такое структурное разделение все-таки имело положительные результаты и просуществовало еще много десятилетий. Следующим структурным изменением стало разделение функций дознания и следствия с последующим соответствующих структурных подразделений.

В системе органов внутренних дел ведущая роль всегда принадлежала кадрам, которые непосредственно ощущали на себе давление партийно-государственных структур. Компартия и милиция стали неотъемлемыми понятиями. Характерный пример – доклад начальника УВД Луганской области тов. Карагодникова на закрытом партийном собрании УВД в 1959 году: «О задачах партийной организации УВД относительно улучшения работы с кадрами по их подбору, расстановке и воспитанию» [12, л. 167].

Удельный вес коммунистов в рядах МВД неуклонно рос. Так, по состоянию на апрель 1959 года на учете в партийной организации Ждановского МВД (Донецкая область) пребывало 126 коммунистов (27,5 % от всего личного состава), комсомольцев – 59 человек (12,7 %)

[13, л. 47]. А на начало 1965-го количество коммунистов и комсомольцев вместе составляло уже 65 % [14, с. 193].

Период «хрущевской оттепели» отмечен особенностями преодоления преступности, последствий репрессий и геноцида, тоталитарного режима руководства, а главное – стремлением урегулировать социальные отношения в стране путем цивилизованных законов и правил общественной жизни. Это отвечало не только государственным интересам, но и создавало настроение широких масс населения, стремящихся к переменам и законности. В данном аспекте целесообразным становился вопрос принципиальности и строгого контроля за деятельностью МВД.

Решающим шагом стало принятие новых правовых норм. Так, уголовное законодательство 1960-го устанавливало применение наказания только по решению суда, учитывающего все обстоятельства дела. Сокращался максимальный срок лишения свободы с 25-ти до 15-ти лет, устанавливался порядок условного досрочного освобождения осужденных за хорошее поведение. Эти и другие перемены реформистского характера проявлялись в правоохранительной системе [14, с. 103–104]. Таким образом, был осуществлен один из этапов реформы, связанной с переходом правоохранительных органов к новым условиям деятельности: усилилась борьба с преступностью, выросло противодействие спекуляции, пьянству и паразитическому образу жизни.

В конце 1950-х годов произошел процесс объединения отделений милиции в территориальных пределах районов, созданы были районные отделы внутренних дел. Здесь позитивным можно считать концентрацию сил и средств по охране правопорядка, системный подход к выполнению основных функций. Вместе с тем есть и негативные моменты: удаленность отделов РОВД от некоторых мест происшествия, формализм и послабление оперативности в проведении следственных действий.

Кадровый состав милиции был недостаточно сильным, как того требовало время. Причиной тому оставались низкая заработная плата сотрудников при их большой нагрузке и сложностях в работе, низкое социальное обеспечение и отсутствие каких-либо льгот. В исследуемый период времени наблюдалось еще и сокращение вакансий в системе, что влекло увеличение нагрузки на уже существующий контингент сотрудников. Но рост преступности внес свои коррективы и руководство вынуждено было менять ситуацию. Так, в Луганской области на январь

1957 года количество милиционеров составляло 3983 чел., в мае 1959-го – 5341 чел., в декабре 1963-го – 5534 чел. [15, с. 197]. В Сталинской области происходили аналогичные процессы и на январь 1961 года на службе в органах милиции области находилось 7983 чел. [15, с. 198].

Кадровый вопрос по-прежнему актуален. Традиционным оставалось пополнение рядов милиции демобилизованными лицами и трудящимися, направленными партийными и комсомольскими органами, выпускниками специальных и гражданских учебных заведений. В Донецкой области начали готовить квалифицированных сотрудников с 1957 года в профессиональном училище милиции г. Жданов, а с 1961-го – в селе Новождановка Харцызского района, где была создана Сталинская средняя специальная школа милиции.

Серьезной проблемой в системе оставалась текучесть кадров. Иногда она достигала 25 % в год от общего количества сотрудников милиции Донецкой области. Следует отметить, что и дисциплина среди сотрудников давала не лучшие результаты. Так, количество нарушителей среди донецких правоохранителей в 1960 году достигло 12 % от всего личного состава, а у луганских на протяжении 1963-го – 8,6 % [16, с. 7-8]. В основном это были нарушения в виде несоблюдения закона, взяточничество, вымогательство, побои задержанных и т.п. Как результат руководством был усилен служебный контроль, принят ряд мер дисциплинарного характера.

К сожалению, имея в своем распоряжении штат подготовленных кадров, инициативных сотрудников и сформированную структуру, система МВД так и не смогла в полной мере преодолеть недостатки в работе с кадрами, создать авторитет милиционера и всего института милиции.

Что касается основных направлений борьбы с преступностью, противостояния криминалитету и взаимодействия с общественностью, то здесь имеется огромный практический опыт. Органы внутренних дел в исследуемый период применяли различные формы и методы работы, дающие положительный результат. Главное внимание всегда уделялось своевременным оперативно-розыскным мероприятиям, агентуре, сообщениям граждан, профилактике сотрудничества с населением.

Материалы исследования показали, что одним из активных направлений милиции было внимание к ранее осужденным лицам. А их в Донецкой области к началу 1960-х пребывало 174 200 лиц. И эти лица совершали до 40 % преступлений. Серьезным вопросом в регионе

оставались пьянство и алкоголизм: в данный период 37 % всех преступлений в области были совершены нетрезвыми лицами. Хулиганские проявления в 98 % также совершались в состоянии опьянения [17, с. 125, 128].

В период с 1956-го по 1964 годы ведущую роль в структурах милиции играли отделы уголовного розыска и борьбы с расхищением социалистической собственности и спекуляцией. Здесь сотрудники милиции вынуждены были преодолевать многие ухищрения преступников и элементов коррупционного характера. Надо отметить, что Донбасс в этом плане был показательным регионом. Здесь экономическая преступность проявила себя наиболее активно и устойчиво. Об этом свидетельствуют результаты раскрытых преступлений и финансовых махинаций.

Именно в тот период правоохранительные органы начали активно применять такую форму оперативной работы, как сотрудничество с агентурой. А это, надо сказать, непростое звено оперативной работы: творческий подход, смекалка, знание психологии, предусмотрительность и пр. Удельный вес агентов, прошедших криминальную «школу», тогда могла достигать 50 %. Агенты работали прежде всего на объектах концентрации значительных товарно-материальных ценностей.

Так, в Сталинской области по агентурным данным в 1960 году было возбуждено 94 % всех уголовных дел на спекулянтов и 77,9 % – на расхитителей социалистической собственности [18].

Среди негативных моментов опыта такого сотрудничества выявлено уклонение сотрудников органов внутренних дел от контактов с агентами на почве личностных отношений и формализма, появившейся коррумпированности и втягивания в рутину, а главная причина незаинтересованности органов – недостаточная материально-финансовая составляющая статуса сотрудника милиции.

В конце 1950-х годов насущной становится необходимость и возможность активизировать сотрудничество органов милиции с общественностью. В то же время следует отметить, что применимые тогда формы участия граждан в охране правопорядка и борьбе с преступностью не в полной мере отвечали требованиям времени.

Деятельность бригад помощи милиции, комсомольско-молодежных штабов и отдельных граждан не всегда была системной и организованной. Поэтому назрела необходимость создание более структурированных форм содействия органам правопорядка. Такую

функцию взяли на себя добровольные народные дружины – ДНД. Первыми в организации такого движения стали трудящиеся города Енакиево. В целом же к началу 1960-го количество дружинников Донбасса насчитывало более 300 тысяч лиц.

Среди различных форм содействия милиции следует отметить также товарищеские суды, массовое движение за звание образцового населенного пункта и сохранение социалистической собственности, гражданские комиссии по профилактике правонарушений, работа внештатных сотрудников и детских комнат милиции.

Но практический опыт по организации такого движения в реальности имел и негативные моменты: заорганизованность движения в содействии органам милиции, процентомания в показателях, отсутствие реальных партнерских взаимодействий между правоохранителями и общественностью и сведение их к формализму.

Таким образом, обобщая проведенное исследование, хотелось бы подытожить:

1) законодательная база реформирования правоохранительной системы рассмотренного периода отражала, прежде всего, интересы партийно-государственного аппарата, поэтому законы относительно деятельности милиции часто имели непоследовательный и противоречивый характер;

2) структурные преобразования милиции в период «хрущевской оттепели» позволили в определенной степени избежать крайностей репрессивной системы, что способствовало повышению роли и эффективности органов внутренних дел, в частности, в таком специфичном регионе, как Донбасс;

3) в период с середины 1950-х до середины 1960-х годов количество сотрудников органов внутренних дел и донецкой милиции последовательно возрастало, происходило постепенное улучшение качественного состава и квалификации сотрудников милиции, ее организационное укрепление;

4) приоритетной сферой правоохранительной деятельности милиции Донбасса была борьба с уголовной преступностью, уровень которой существенно выделялся в регионе. Но искоренить преступные проявления в регионе радикально не удалось по многим причинам;

5) милиция Донбасса получила значительный практический опыт борьбы с преступностью в экономической сфере. Следует заметить, что именно экономическая преступность стала ярким проявлением



существования социалистической системы, которая отрицала отношения частной собственности в целом;

б) к охране правопорядка привлекались широкие слои населения. В тот период Донбасс стал лидером массовой формы содействия милиции – ДНД. Но формализм и заорганизованность движения привели к снижению активности гражданского населения;

7) в целом деятельность милиции Донбасса в период «хрущевской оттепели» – это предмет отдельного научно-исторического исследования и в концептуальном плане охватывает широкий круг вопросов теоретического и практического характера. Следовательно, есть основания и благодатная почва для дальнейшего более глубокого анализа.

---

### Список источников

1. Советская милиция: история и современность (1917–1987) / под ред. А. В. Власова. – Москва : Юрид. лит., 1987. – 136 с.
2. Мулукаев, Р. И. Функции советской милиции по предупреждению преступлений / Р. И. Мулукаев, В.М. Суслов. – Москва : Академия МВС СССР, 1991. – 344 с.
3. Тимченко, С. Н. Органы внутренних дел в начале «хрущевской оттепели» / С. Н. Тимченко, С. П. Зубко // Вестник Запорожского юридического института. – 1997. – Вып. 2. – С. 19–29.
4. История донецкой милиции / В.С. Малышев, В.М. Бесчастный, Л.Д. Кириченко и др. – Донецк : Юрпресс, 2000. – 472 с.
5. Абдуллин, А. А. Опыт деятельности органов милиции Донбасса в 1956–1964 годах / А. А. Абдуллин // Исторические и политологические исследования. – Донецк, 2003. – № 3–4. – С. 159–165.
6. Зонс, В. Организация работы следователя. – Донецк : Управление ООП Донецкой области, 1963. – 25 с.
7. Курицына, Е. В. Развитие организационной структуры советской милиции в 1953–1964 гг. / Е. В. Курицына // Известия ПГУ им. В. Г. Белинского. – 2008. – № 10. – С. 50–54.
8. Иванов, В. А. О добровольных народных дружинах и роли партии в организации их деятельности (конец 1950-х – середина 1980-х годов В. А. Иванов, И. А. Бояринцева // Вестник ЧГУ. – 2015. – № 2. – С. 49–55.
9. Лушин, А. И. Трансформация органов государственной безопасности в период хрущевской «оттепели» / А. И. Лушин, И. В. Калинин // Гуманитарий: актуальные проблемы гуманитарной науки и образования. – 2019. – № 2(46). – С. 125–134.

10. Кужахметова, С. Н. О некоторых аспектах реформирования МВД СССР в 1960-1980 гг. / С. Н. Кужахметова // Академическая мысль. – 2019. – № 4 (9). – С. 39–42.
11. ЦГАГОУ, ф.1 «ЦК КПУ», оп.24, д.5419 «Справка административного отдела органов ЦК КПУ, постановления, письма обкомов и др. организаций по повышению роли общественности в борьбе с преступностью и нарушениями общественного порядка и др. вопросам», 372 л.
12. ГА ЛНР, ф.п-1884 «Первичная организация КПУ Управления внутренних дел по Луганской области», оп.1, д.110 «Заседания партийных собраний первичной парторганизации УВД», 257 л.
13. ГА ДНР, ф.2531 «Первичная партийная организация Ждановского МВД Октябрьского РК КПУ г. Жданов Донецкой обл.», оп.1, д.35 «Протоколы партийных собраний», 160 л.
14. История советской милиции : в 2-х т. / под. ред. Н.А. Щелокова. – Москва: Академия МВД СССР, 1977. – Т. 2: Советская милиция в период строительства социализма (1936-1977). – 340 с.
15. Абдуллин, А. Организационно-структурное реформирование органов милиции в конце 50-х – начале 60-х годов XX ст. / А. Абдуллин // Вестник Донецкого университета. Сер. Б: Гуманитарные науки. – Донецк, 2003. – № 1. – С. 190–201.
16. Федоренко, Д. В. Геокриминогенная обстановка в особо крупном промышленном городе (на основе стат. данных по Донецку): автореф. дис... канд. юрид. наук: специальность 12.00.08 – Уголовное право и криминология; Уголовно-исполнительное право / Д. В. Федоренко ; Харьковская юридическая академия. – Харьков, 2000. – 18 с.
17. Кучинский, А. В. Хроники донецкого бандитизма / А. В. Кучинский. – Донецк : Юрпресс, 2002. – 608 с.
18. Несекретные приказы УМ УМВД по Сталинской области. Д. № 13. Т. 1 (начато 02.01.1960 г., окончено 27.04.1961 г.) // ГА ДНР. МВД ДНР. 444 л. Ф. 23. Арх. № 137.

*Поступила в редакцию 11.03.2024г.*

**THE LEGAL AND ORGANIZATIONAL FOUNDATIONS OF  
THE FUNCTIONING OF THE DONBASS MILITIA IN THE  
PERIOD FROM THE MID-1950S TO THE MID-1960S:  
EXPERIENCE, PROBLEMS, LESSONS**

---

This article examines the main points and stages of the activities of the internal affairs bodies in the territory of Donbass during the «Khrushchev thaw», namely from the mid-1950s to the mid-1960s. This period was characterized by

---

an increase in crime in the region and an intensification of the fight against it. A number of features of the criminogenic situation have been identified that have influenced lawmaking and the legal order. The conclusion was confirmed that the measures taken were primarily aimed at the organizational and structural reform of the Donbass police, at improving their personnel, and intensifying the fight against crime in overcoming the legacy of totalitarianism. An assessment of achievements and miscalculations is given.

**Keywords:** history of law, internal affairs bodies, Donbass police, fighting crime, reforming the police, countering offenses, the structure of law enforcement agencies.

---

**Хоруженко Кристина**

**Анатольевна**

кандидат исторических наук,  
доцент кафедры теории и  
истории государства и права  
ГОУ ВПО «Донецкий  
национальный университет»  
ДНР, Донецк  
E-mail: k.khoruzhenko@donnu.ru

**Khoruzhenko Kristina**

Candidate of Historical Sciences,  
Associate Professor of the  
Department of Theory and  
History of State and Law of  
Donetsk National University  
DPR, Donetsk  
E-mail: k.khoruzhenko@donnu.ru

---

---

## ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

---

---

1. В печать принимаются научные статьи на русском и английском языках, которые имеют необходимые элементы:

    постановка проблемы в общем виде и её связь с важнейшими научными и практическими задачами;

    анализ последних достижений и публикаций, в которых рассмотрена данная проблема и на которые ссылается автор, выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, на решение которых направлена данная статья;

    формулирование цели и постановка задач;

    изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;

    выводы из этого исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении.

2. Основной текст статьи – шрифт Times New Roman, размер 14 пт., с выравниванием по ширине. Аннотация (до 500 знаков с пробелами; ориентировочно 10 строк), ключевые слова (не менее 5), список литературы, таблицы, подрисуночные подписи – шрифт Times New Roman, размер 12 пт. Без автоматической расстановки переносов. Таблицы располагаются по тексту строго в пределах печатного поля книжной ориентации страниц после первого упоминания. Каждый рисунок имеет подпись (не совмещенную с рисунком), а таблица – заглавие (выравнивание – по центру). Все рисунки и таблицы должны быть последовательно пронумерованы арабскими цифрами. Сканированные рисунки не принимаются. При наличии рисунков и таблиц их необходимо предоставлять в отдельном файле с возможностью редактирования.

3. Объем статьи — 7–10 страниц печатного текста формата А4. Поля: левое – 3,0 см, нижнее – 1,5 см, правое – 1,5 см, верхнее – 2,0 см. Междустрочный интервал – полуторный. Абзацный отступ – 1,25 см.

4. Текст рукописи должен соответствовать следующей структурной схеме:

– Индекс УДК в верхнем левом углу страницы (14 кегль, без абзацного отступа).

– НАЗВАНИЕ статьи — полужирный, выравнивание по центру без абзацного отступа (прописными буквами без переноса слов, 14 кегль);

– Через строчку: аннотация на русском языке, которая должна кратко отражать цели и задачи проведенного исследования, а также его основные результаты и ключевые слова. Таким же образом оформленные аннотация и ключевые на английском языке (12 кегль, абзацный отступ 1,25, выравнивание по формату, одинарный интервал);

– В конце статьи копирайт ©, фамилия и инициалы автора(ов), год (12 кегль, выравнивание по правому краю);

– Словосочетание СПИСОК ИСТОЧНИКОВ (полужирный, все прописные, 12 кегль без абзацного отступа с выключкой по левому краю). Перечень литературных источников (СПИСОК ИСТОЧНИКОВ) приводится общим списком в конце рукописи в порядке появления ссылок в тексте (а не в алфавитном порядке) на языке оригинала и оформленные в соответствии с ГОСТ 7.1-2003 «Библиографическая запись. Библиографическое описание». Ссылка на источник дается в тексте статьи и оформляется в квадратных скобках ([5, с. 22]). Ссылки допускаются только на опубликованные работы по исследуемому вопросу. Не следует ограничиваться цитированием работ, принадлежащих только одному коллективу авторов или исследовательской группе. Желательны ссылки на современные зарубежные публикации.

5. В конце статьи обязательно указываются следующие сведения об авторах: фамилия, имя, отчество всех авторов полностью (на русском и английском языке); ученая степень и звание (на русском и английском языке); полное название организации – место работы каждого автора в именительном падеже, страна, город (на русском и английском языке); адрес электронной почты каждого автора и телефон для контактов.

6. Текст статьи должен быть тщательно выверен, без орфографических ошибок. Сокращения слов, кроме общепринятых, не допускаются или обязательно даётся их расшифровка.

7. Если статья подается на английском языке, то прилагается её русский вариант.

8. Аспиранты и соискатели вместе со статьей подают рецензию научного руководителя.

9. Авторы научных статей несут персональную ответственность за наличие элементов плагиата в текстах статей, в т. ч. за полноту и достоверность изложенных фактов и положений. К статье в обязательном порядке прилагается отчет о проверке научной работы на уникальность и поиск заимствований.

10. Рукопись проходит независимое анонимное рецензирование специалистами на предмет научной ценности статьи, её соответствия профилю и требованиям журнала. По рекомендации рецензентов редколлегии принимается решение о возможности и условиях опубликования статьи.

11. Публикация статей в журнале бесплатная.

*Научное издание*

**Вестник Донецкого национального  
университета.  
Серия Е: Юридические науки**

**2022. – № 4**

*Технический редактор: А. К. Ярошенко*

Адрес редакции:  
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»,  
ул. Университетская, 24, 283001, г. Донецк  
Тел.: +38 (071) 36-707-35  
E-mail: [redact@donnu.ru](mailto:redact@donnu.ru)  
URL: <http://donnu.ru/vestnikE>

Подписано в печать 30.12.2022 г.  
Формат 60x84/8. Бумага офсетная.  
Печать – цифровая. Усл.-печ. л. 9,77.  
Тираж 100 экз.