

Краснодарский университет МВД России

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА  
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Материалы  
Международной научно-практической конференции,  
посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина

(24 мая 2019 г.)

Краснодар  
2019

УДК 34  
ББК 67.401  
Т33

Одобрено  
редакционно-издательским советом  
Краснодарского университета  
МВД России

Редакционная коллегия:

*В. В. Денисенко*, доктор юридических наук, профессор (председатель);  
*К. Д. Рыдченко*, кандидат юридических наук, доцент  
(заместитель председателя);  
*В. Н. Козлов* (ответственный секретарь);  
*И. В. Яблонский*, кандидат исторических наук, доцент;  
*И. К. Харитонов*, кандидат юридических наук;  
*С. Г. Баскакова*

**Теория и практика административного права и процесса :**  
Т33 материалы Международной научно-практической конференции,  
посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (24 мая 2019 г.) /  
редкол.: В. В. Денисенко, К. Д. Рыдченко, В. Н. Козлов, И. В. Яблонский,  
И. К. Харитонов, С. Г. Баскакова. – Краснодар : Краснодарский  
университет МВД России, 2019. – 258 с.

ISBN 978-5-9266-1513-2

В ежегодном сборнике материалов Международной научно-практической конференции рассматриваются актуальные вопросы административного судопроизводства, проблемы административной юрисдикции и практические задачи, возникающие в повседневной деятельности органов государственной власти в сфере административной деятельности.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 34  
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-1513-2

© Краснодарский университет  
МВД России, 2019

Агаркова Наталья Андреевна,  
адъюнкт  
Воронежский институт МВД России

**ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ  
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ В СИСТЕМЕ ОХРАНЫ  
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF INTERNAL  
AFFAIRS BODIES ON TRANSPORT IN THE SYSTEM OF PUBLIC  
ORDER PROTECTION AND PUBLIC SECUIRITY**

*В данной статье рассматривается история становления и развития органов внутренних дел на транспорте МВД России в части, касающейся обеспечения общественного порядка и безопасности на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.*

*In this article the history of formation and development of internal Affairs bodies on transport of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation in the part concerning ensuring public order and safety on objects of transport is considered.*

В современном обществе все государства, которые имеют свои естественные различия, сходятся в мнении о том, что для того, чтобы обеспечить достойный уровень жизни в государстве и безопасность населения необходимо разработать эффективное государственно-правовое регулирование, которым будут заниматься специальные органы. В компетенцию этих органов должны входить обязанности по защите личности, общества и государства, собственности от противоправных посягательств.

В связи с этим можно говорить о том, что обеспечение общественного порядка и безопасности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте актуально на сегодняшний день. Эта функция принадлежит органам внутренних дел на транспорте, входящим в состав Министерства внутренних дел Российской Федерации. Они выступают в качестве основного субъекта, занимающимся обеспечением надлежащего общественного порядка и борьбы с преступностью на объектах транспортной инфраструктуры.

Анализируя исторические этапы становления отечественной государственно-правовой системы охраны общественного порядка на объектах транспорта, следует обратиться к понятию общественная безопасность.

Объектом общественной безопасности являются общественные отношения, которые возникают в процессе обеспечения компетентными ор-

ганами безопасности в сфере дорожного движения, осуществления деятельности в рамках проведения каких-либо строительных и других ремонтных работ, соблюдения правил противопожарной и антитеррористической угрозы.

Понятие «общественная безопасность» рассматривается многими учеными-правоведами. Поэтому ее сущность трактуется по-разному. Российский ученый Л.М. Розин считает, что «общественная безопасность представляет собой систему отношений, складывающихся в соответствии с правовыми нормами при использовании объектов, представляющих повышенную опасность для общества, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями и другими чрезвычайными обстоятельствами» [1].

Так, Г.А. Тумановым и В.И. Фризко установлено, что «общественная безопасность в юридическом смысле представляет собой совокупность опосредованных источниками повышенной опасности отношений, регулируемых юридическими, техническими и организационными нормами с целью предотвращения и устранения угрозы жизни и здоровья людей, материальным ценностям и окружающей среде» [2].

С точки зрения Б.П. Кондрашова, «общественная безопасность как разновидность социальной безопасности, под которой понимается система общественных отношений, урегулированных правовыми нормами, в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного техногенного и природного характера, а также других особых обстоятельств» [3].

Анализ вышеизложенных трактовок термина общественная безопасность позволяет выявить природу источников угроз общественной безопасности. Итак, можно выделить следующие группы:

- 1) материальные средства – созданные с помощью человеческого труда объекты материального мира, в целях удовлетворения своих потребностей (оборудование, механизмы и т.д.);
- 2) природные явления (стихийные бедствия: паводки, землетрясения);
- 3) группа предметов и средств, использование которых подпадает под разрешительную систему;
- 4) социальные и личностные факторы.

Итак, рассмотрим охрану общественного порядка на железнодорожном транспорте в историческом аспекте.

Правовой статус органов внутренних дел на транспорте, существующих на сегодняшний день был впервые закреплён Высочайшим Манифе-

стом «Об управлении водяными и сухопутными сообщениями». Было создано специальное новое учреждение, в штат которого «...для полицейского надзора как по водным, так и по сухопутным сообщениям» включалась полицейская команда.

Развитию же железнодорожного транспорта в России способствовало издание Императором Николаем I Указа от 15 апреля 1836 года «О строительстве железной дороги Петербург-Царское село», после чего уже к середине 19 века началось активное строительство железных дорог, в результате чего стало масштабно привлекаться огромное количество человеческого резерва как для строительства, так и эксплуатации железнодорожных объектов.

В результате тяжелых условий работы и жизненных трудностей, в государстве резко возросла криминальная активность рабочих. Стали совершаться различные преступления против личности, кражи и грабежи не только у мирного населения, но и имели место хищения огромных денежных средств, которые выделялись государством на строительство железных дорог [4].

В связи с этим императором Николаем I было принято решение о привлечении специального Корпуса жандармов и введении особого полицейского надзора в виде жандармских команд и эскадронов, подчинявшихся Министерству путей сообщения (далее – МПС) для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на объектах железнодорожного транспорта.

16 марта 1867 года Высочайшим повелением правовой статус жандармской железнодорожной полиции был изменен, после чего были утверждены структура, штаты жандармских полицейских управлений железных дорог, а также создан жандармский институт, который должен был обеспечивать правопорядок на железнодорожном транспорте [5].

27 октября 1917 года на втором Всероссийском съезде Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов был принят декрет «Об учреждении Совета Народных Комиссаров» [6], утвердивший создание Народного комиссариата путей сообщения, наделив его рядом полномочий в установлении режима законности на объектах железнодорожной инфраструктуры, контроля за пассажиропотоком и перевозке товаров.

Октябрьский переворот послужил толчком для принятия ВЦИК 18 февраля 1919 года декрета «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны». Таким образом, данная дата, в последствие, стала считаться как День основания милиции на транспорте.

На тот момент шел активный поиск новых форм и методов работы. Тогда стало новизной несение наряда патрульной службой на вокзалах, постовой службой по охране отдельных объектов, а также сквозное сопровождение пассажирских поездов нарядами милиции. Были созданы специальные «Летучие отряды». Это мобильные подразделения, которые выез-

жали на места происшествий на наведения порядка и раскрытия преступлений на отдельных станциях и разъездах.

Нормативное регулирование деятельности органов внутренних дел на транспорте современной России было закреплено в Указе Президента Российской Федерации № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 24 декабря 2009 года и Указе от 18 февраля 2010 года № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Реформа Департамента организации правопорядка на транспорте (далее – ДОПТ) МВД России стала важным событием для решения вопросов, связанных со штатной численностью сотрудников. В перечень решаемых вопросов вошли также темы, связанные нормативно-правовым регулированием деятельности органов внутренних дел на транспорте и их морально-техническим обеспечением. В итоге реформы было решено распределить полномочия по субъектам федерации на объектах транспорта: железнодорожного, водного, воздушного [7].

На сегодняшний день в Российской Федерации систему органов внутренних дел на транспорте (ОВДТ) составляют более 500 линейных органов внутренних дел. Работу этих органов координируют 20 управлений внутренних дел на транспорте (УВДТ).

В настоящее время общество характеризуется крайней степенью социально-психологической и политической нестабильности. В таких условиях всегда возникает почва для социально негативных явлений, таких как, правонарушения, где особую опасность представляют правонарушения, совершенные на объектах транспортной инфраструктуры, подрывающие общественный порядок и безопасность. Задачей государства на каждом этапе исторического развития является поддержание общественного порядка и безопасности как на внутреннем, так и внешнем уровнях.

Таким образом, становление и развитие органов внутренних дел на транспорте является достаточно долгим и трудоемким процессом, который требует как нормативного, так и организационного закрепления. Для того, чтобы достойно и профессионально обеспечивать общественный порядок и безопасность на транспорте сотрудники должны обладать высокими знаниями должностных обязанностей не только в своей сфере деятельности, но и знать особенности функционирования многих транспортных служб, уметь мгновенно ориентироваться в постоянно меняющейся обстановке.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Корнев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая / А.П. Корнев – М.: Юрайт, 2016. – 301 с.

2. Туманов Г.А., Фризко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях / Г.А. Туманов, В.И. Фризко // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 21.

3. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения / Б.П. Кондрашов. – М., 1998. – С. 8.

4. Кобзов В.С. История дореволюционных органов охраны правопорядка: учебное пособие / В.С. Кобзов. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2013. – С. 56.

5. Гармаш А., Косихин Д. Единым фронтом на защиту безопасности страны / А. Гармаш, Д. Косихин // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 42. – С. 11-17.

6. История Министерства внутренних дел / Коллектив авторов. – М.: Книга по Требованию, 2012. – 774 с.

7. Рушайло В.Б. Общественная безопасность как объект режимного регулирования / В.Б. Рушайло // Правовые вопросы национальной безопасности. – 2005. – № 3. – С. 16-23.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Агаркова Наталья Андреевна. Адъюнкт.  
Воронежский институт МВД России.  
E-mail: agarckova.natali2016@yandex.ru  
Россия, 394065, Воронеж, проспект Патриотов, 53.  
Тел. (473) 200-52-98.

Agarkova Natalia Andreevna. Post-graduate cadet.  
Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia.  
Work address: Russia, 394065, Voronezh, Prospect Patriotov, 53.  
Tel. (473) 200-52-98.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел на транспорте; общественный порядок; общественная безопасность; правопорядок; линейный орган; железнодорожный транспорт; водный транспорт; воздушный транспорт; источник повышенной опасности.

**Key words:** bodies of internal Affairs on transport; public order; public safety; legal order; linear organ; railway transport; water transport; air transport; source of increased danger.

**УДК 342.9**

**ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ  
ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ**

**PROBLEMS OF QUALIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES  
ENCROACHING ON PUBLIC ORDER AND PUBLIC SAFETY**

*Настоящая статья посвящена проблемам квалификации отдельных видов административных правонарушений. В частности, рассматриваются вопросы квалификации административных правонарушений, предусмотренных главой 20 Кодекса об административных правонарушениях. В частности, анализируются проблемы квалификации и назначения наказаний по статьям 20.8, 20.22, 24.5 и др.*

*This article is devoted to the problems of qualification of certain types of administrative offenses. In particular, the composition of administrative offenses under Chapter 20 of the code of administrative offenses is considered. In particular, the problems of qualification and punishment under articles 20.8, 20.22, 24.5 etc.*

Трудно переоценить значение административной ответственности в целом для общества и государства, поскольку данный вид ответственности обладает большим превентивным зарядом и является мерой предупреждения более серьезных нарушений закона. Практически все области жизнедеятельности подпадают под действие административно-правовых норм. Поэтому совершенствование законодательства об административной ответственности – важное направление деятельности законодателя. Следует отметить, что на сегодняшний день данная работа не завершена, поскольку в этой сфере имеются пробелы и противоречия [1].

Одной из проблемных сфер остаются правонарушения, объектом посягательства которых общественный порядок и общественная безопасность.

Следует отметить, что общественный порядок и общественная безопасность являются смежными объектами, поскольку влияют друг на друга.

При этом не идентичны, поскольку касаются различных групп общественных отношений. Соответственно за правонарушения, посягающие на данные объекты, устанавливается различная административная ответственность.

В охрану общественного порядка включены общественные отношения, связанные с защитой прав и свобод граждан, охране интересов кол-

лективных субъектов, а также обеспечение нормальной деятельности государственных органов и учреждений.

Следует отметить важное значение общественного порядка, который является базой для стабильного развития общества и государства.

Правонарушения в сфере общественного порядка являются более опасными по своей сути, чем все остальные. Поэтому правовое регулирование административной ответственности за данные правонарушения должно отвечать всем современным требованиям.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [2] в качестве приоритета указала обеспечение безопасности личности, а также противодействие преступности. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации также предусматривает необходимость усиления борьбы с преступностью, усиление защиты прав граждан. Ранее действующие концептуальные идеи Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [3] содержали в себе - повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также доверия к органам внутренних дел Российской Федерации со стороны населения. Современные законодательные акты также в качестве приоритетных направлений включают обеспечение и защиту прав и свобод личности.

Соответственно важное место в системе административных правонарушений занимают административные составы, предусмотренные главой 20 Кодекса об административных правонарушениях. В статьях данной главы устанавливается повышенная административная ответственность за отдельные составы административных правонарушений. Вместе с этим, в результате применения не совсем эффективных и своевременных средств правового регулирования по отношению к данной главе и всему законодательству об административных правонарушениях в целом, в сфере административной ответственности за совершение правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, образовалось достаточно большое количество дефектов технико-юридического характера.

Так, отдельные составы, закрепленные в главе 20, не содержат в своем составе такой объект как общественный порядок и общественная безопасность и, следовательно, такие составы должны быть перемещены в другие главы Кодекса об административных правонарушениях (например, ст. 20.21, 20.25 КоАП РФ).

Кроме того, санкции отдельных составов административных правонарушений не соответствуют тяжести совершаемого деяния, не отражают современные требования общества и государства. Например, это касается нарушений в сфере административно-правовых режимов (ст. 20.5 и 20.27

КоАП РФ). Состав, предусмотренный ч. 1 ст. 20.27, по факту становится квалифицированным составом к деянию, предусмотренному ч. 4 ст. 19.3 КоАП РФ. Кроме того, необходимо учитывать особенности самих сфер жизнедеятельности, в которых совершаются данные виды административных правонарушений [4].

Так, можно привести пример санкций, предусмотренных ч.ч. 4.1 и 4.2 ст. 20.8 КоАП РФ. Составы данных правонарушений предусматривают административную ответственность за отказ от медицинского освидетельствования и за ношение оружия в состоянии опьянения. В данных частях разграничены санкции, различается объем административной ответственности. Предусматривается лишение специального права и административный штраф. При этом по сути данные правонарушения являются во многом сходными и носят идентичный характер.

Также вызывает нарекания и административный состав ст. 20.22 КоАП РФ. В соответствии с данной статьей объективную сторону выполняет несовершеннолетний до 16 лет, а наказание за данное правонарушение несут его законные представители. По нашему мнению, состав ст. 20.22 Кодекса необходимо изложить таким образом, чтобы в качестве субъекта фигурировали сами родители, законные представители несовершеннолетнего.

Также требуется редактирование ст. 24.5 КоАП РФ в части введения дополнительного основания прекращения административного правонарушения – отмена действия режима чрезвычайного положения. Подобное дополнение позволит гарантировать защиту прав личности при привлечении к административной ответственности за нарушение требований режима чрезвычайного положения.

Кроме того, предлагаем включить рассмотрение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.1 КоАП РФ в компетенция суда, если деяния, предусмотренные данной статьей совершены с причинением материального ущерба.

Указанные выше недостатки правового регулирования административной ответственности не исчерпывают всех вопросов и проблем, возникающих при применении положений действующего КоАП РФ. Остается надеяться, что новый Кодекс об административных правонарушениях исправит недостатки отдельных административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Алексеев С.Н. Об исполнимости законодательства об административных правонарушениях / С.Н. Алексеев // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 2 (30). – С. 46-49

2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (ч. II). – Ст. 212.

3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности: распоряжение Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 313-р // СЗ РФ. – 2013. – № 11. – Ст. 1145.

4. Карпенко Т.А. Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.А. Карпенко. – Омск, 2015. – 30 с.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Алексеевко Анна Михайловна. Старший преподаватель.  
Краснодарский университет МВД России.  
E-mail: [kiar\\_krdu@mvd.ru](mailto:kiar_krdu@mvd.ru)  
Россия, 350912, Краснодар, ул.Ярославская,128Тел. (861) 258-14-26

Alekseenko Anna Mikhailovna. Senior Lecturer.  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.  
Work address: Russia, 350912, Krasnodar, Yaroslavskaya St., 128.  
Tel. (861) 258-14-26

**Ключевые слова:** квалификация, административное правонарушение, общественный порядок, общественная безопасность.

**Key words:** qualification, administrative offense, public order, public safety.

**УДК 342.9**

**Авдеев Валентин Васильевич,**  
адъюнкт  
Московский университет МВД России  
имени В. Я. Кикотя

**ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РЕГИСТРАЦИОННО-ЭКЗАМЕНАЦИОННЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ  
ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ ЛИЦ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

**LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF THE REGISTRATION AND  
EXAMINATION UNIT OF THE STATE INSPECTION OF ROAD SAFETY  
SYSTEM TO BRING PEOPLE TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY  
IN THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES**

*В статье рассматривается нормативно-правовая регламентация деятельности сотрудников регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции по реализации обще-правоохранительных функций: выявление и пресечение административных правонарушений при регистрации гражданами прав собственности на транспортные средства. Раскрываются, предусмотренные административным законодательством, сроки регистрации транспортных средств и уплаты административных штрафов. Рассматриваются некоторые проблемные вопросы, связанные с нормативно-правовым регулированием данных общественных отношений. Определены некоторые предложения по совершенствованию правоприменительной деятельности.*

*The article discusses the legal regulation of the activities of employees of the registration and examination units of the State traffic inspectorate for the implementation of general law enforcement functions: the identification and suppression of administrative offenses when citizens register ownership of vehicles. The terms of the registration of vehicles and the payment of administrative fines provided for by administrative law are disclosed. Some problematic issues related to the legal regulation of these public relations are considered. Some suggestions for improving law enforcement have been identified.*

Безусловно, институт государственных услуг сегодня оправдывается резонансным вниманием, уделяемым различными субъектами правоприменительной деятельности: активно совершенствуется законодательство (в том числе разрабатываются новые и меняются действующие регламенты и стандарты), минимизируются временные параметры, установленные административными регламентами; совершенствуются формы, методы и, в целом, условия, обеспе-

чивающие качество предоставления государственных услуг, являющееся, по мнению Я. Я. Кайля [1] «основным и часто единственным критерием эффективности и качества государственного управления».

Не смотря на разноплановый характер предоставляемых государственных услуг в области обеспечения безопасности дорожного движения, трансформированные из обязанностей полиции, установленных федеральным законодательством [2, п.19, ч. 1, ст.12], сотрудниками реализуется также общая правоохранительная функция по пресечению административных правонарушений и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции [2, п.11, ч.1, ст.12].

Выявление преступлений и пресечение правонарушений, связанных с использованием транспортных средств, исполнение законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения регламентировано пунктом 2 Приказа МВД России от 26.06.2018г.№399 [3].

При совершении административных процедур, в рамках предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств, должностные лица осуществляют контроль за соблюдением сроков, установленных для регистрации транспортных средств.

Сроки регистрации транспортного средства регламентированы Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автомототранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» [4], устанавливающее обязанность зарегистрировать или внести изменения в регистрационные данные в течение:

- 30 суток (срока действия регистрационного знака «ТРАНЗИТ») [3, П. 33];

- 10 суток после приобретения, выпуска в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле, снятия с учета транспортных средств, замены номерных агрегатов или возникновения иных обстоятельств, потребовавших изменения регистрационных данных.

За нарушение правил государственной регистрации транспортных средств частью 1 статьи 19.22 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации [5] предусмотрена ответственность в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч пятисот рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Анализ правоприменительной деятельности позволяет сформулировать некоторые недостатки, связанные с предупреждением и пресечением данного правонарушения.

Во-первых, не учитывается срок давности привлечения к административной ответственности. По смыслу статьи 4.5 КоАП РФ [5] срок давности привлечения к административной ответственности по части 1 статьи 19.22 КоАП РФ [5] составляет два месяца и исчисляется по прошествии установленных сроков. В этой связи, при совершении административных процедур допускаются факты привлечения к административной ответственности собственников (владельцев), регистрация (изменение регистрационных данных) транспортных средств которых осуществляется по истечению сроков установленных для привлечения к административной ответственности.

Кроме того, при принятии решения о привлечении к административной ответственности необходимо также учитывать, что в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [5] истечение срока давности привлечения к административной ответственности является обстоятельством, исключающим производство по делу. Данная правовая позиция подтверждается сложившейся судебной практикой, выраженной в постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 25.08.2015г. по делу № 71-АД15-3.

Во-вторых, отсутствие обязательной регистрации документа на право собственности. При смене владельца транспортного средства оформляется документ, подтверждающий переход права собственности на него. Гражданским законодательством предусмотрены общие требования, соблюдение которых обязательно, чтобы договор считался действительным. Участие нотариуса в оформлении сделок в отношении транспортных средств и последующая его регистрация в каких-либо учетах (реестрах) не требуется.

Нотариальное заверение сделки допускается при соответствующем волеизъявлении покупателя и продавца в соответствии с требованиями пункта 2 статьи 163 Гражданского кодекса Российской Федерации [6]. Однако отсутствие такого обязательного условия предопределяет возникновение сложностей, связанных с определением подлинности документов на право собственности, предъявляемых заявителями, а действующим законодательством такая обязанность для сотрудников регистрационных подразделений ГИБДД не предусмотрена вовсе.

Кроме того, к Госавтоинспекции МВД России обращено достаточно пристальное внимание со стороны добросовестных приобретателей при решении вопросов об определении права собственности в отношении транспортных средств, так как нередко в гражданско-правовой практике распространены отношения, при которых на транспортные средства, перерегистрированные в ГИБДД, распространяются права иных лиц, вытекающих из обязательственных правоотношений.

Вопросы владения имуществом добросовестным покупателем недостаточно урегулированы законодательством и нередко в должной степени отсутствует их защита. Гарантией недопущения нарушений прав соб-

ственников транспортных средств и их добросовестных приобретателей должно стать введение более строгого учета прав собственности и иных прав на это имущество, характерное правовому режиму, установленному в отношении недвижимого имущества.

В рамках проводимых административных процедур должностные лица осуществляют контроль за исполнением гражданами обязанности по оплате административных штрафов за правонарушения в области безопасности дорожного движения по ранее вынесенным постановлениям.

В силу части 1 статьи 32.2 КоАП РФ, административный штраф должен быть уплачен в полном размере лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу, либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки [5].

Статьей 20.25 КоАП РФ предусмотрена ответственность за неуплату административного штрафа в установленный срок, предполагающая также особый порядок оформления материала для последующего представления в суд.

В этой связи важно учитывать, что правоприменительная деятельность сотрудников регистрационно-экзаменационных подразделений строго обременена временными рамками, установленными Административными регламентами, вместе с тем, сотрудники также принимают на себя все особенности административно-правового регулирования порядка привлечения к ответственности за неуплату административных штрафов, наложенных должностными лицами Госавтоинспекции МВД России.

Представляется необходимым пересмотреть правовой статус сотрудников, непосредственно участвующих в процессе предоставления государственных услуг, в части трансформации обязанностей по привлечению к административной ответственности по статье 20.25 КоАП РФ, в целях соблюдения сроков и обеспечения качества предоставления государственных услуг.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Кайль Я. Я. Качество предоставления государственных и муниципальных услуг как важный фактор повышения уровня жизни населения России // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. - №26(209). – С.

2. Федеральный закон от 07.02.2011г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ от 14.02.2011, N 7, ст. 900.

3. Приказ МВД России от 26.06.2018 г. №399 «Об утверждении Правил государственной регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, образца бланка свидетельства о регистрации транспортного средства и признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России и отдельных по-

ложений нормативных правовых актов МВД России» // Российская газета, № 217, 28.09.2018

4. Собрание законодательства РФ, 22.08.1994г. № 17, ст. 1999.
5. Собрание законодательства РФ, 07.01.2002г. № 1 (ч. 1), ст. 1.
6. Собрание законодательства РФ, 05.12.1994г. № 32, ст. 3301.

### **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ**

Авдеев Валентин Васильевич. Адъюнкт кафедры административного права и административной деятельности.

Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя.

E-mail: vavdeev91@mail.ru

Россия, 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д.12.

Тел. (495) 336-22-44

Avdeev Valentin Vasilevich. Adjunct of the chair of administrative law and administrative activities.

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V. Y. Kikot

Work address: Russia, 117997, Moscow, Academician Volgina Street, 12

Tel. (495) 336-22-44

**Ключевые слова** (государственные услуги, административная ответственность, регистрация транспортного средства, срок регистрации, административный штраф, договор купли-продажи).

**Key words** (public services, administrative responsibility, vehicle registration, registration term, administrative penalty, contract of sale).

**Бочкарева Екатерина Александровна,**  
доктор юридических наук, доцент  
Северо-Кавказский филиал  
Российского государственного университета правосудия

## **ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

### **PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY OF CREDIT ORGANIZATIONS**

*В статье принципы административной ответственности кредитных организаций рассматриваются в качестве правовых регуляторов соответствующих общественных отношений. Предлагается классифицировать принципы в зависимости от способа законодательного закрепления, по содержанию, а также в зависимости от характера норм права, на которые они распространяют свое действие, и субъектной характеристики правоотношений. Обосновывается важность соблюдения принципа адекватности мер ответственности правовому статусу юридических лиц при привлечении кредитных организаций к административной ответственности.*

*In the article, the principles of administrative responsibility of credit organizations are considered as legal regulators of the relevant public relations. It is proposed to classify the principles depending on the method of legislative consolidation, according to the content, as well as depending on the nature of the rules of law to which they apply, and the subjective characteristics of legal relations. The article substantiates the importance of observing the principle of adequacy of responsibility measures to the legal status of legal entities when bringing credit organizations to administrative responsibility.*

История правового регулирования деятельности кредитных организаций, как и других институтов рыночной экономики в современной России, насчитывает менее 30 лет – срок несущественный. По сравнению с опытом, имеющимся у других стран – ничтожно малый. При этом научно-технический прогресс (со всеми его плюсами и минусами), социальные и политические изменения, провозглашение прав и свобод человека главной ценностью в России и многие другие факторы необратимо увеличивают объем требований, предъявляемых к деятельности кредитных организаций. Как следствие, можно говорить и об увеличении количества составов правонарушений, которые могут допускать кредитные организации.

В связи с вышесказанным приобретает особую актуальность вопрос законодательного закрепления принципов административной ответствен-

ности кредитных организаций, как наиболее востребованной и часто практикуемой.

Определение понятия «принцип» в Кодексе об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) отсутствует.

Анализ определений принципов, изложенных в доктринальных источниках, показал, что, во-первых, чаще всего их рассматривают как руководящие идеи, ключевые идеи (положения) или императив, причем как в работах советского, так и современного периода развития юридической науки [1, С. 21], [2, С. 22].

Во-вторых – как исходные (основные) положения, руководящие начала (начала), основа какой-либо системы [3, С. 98], [4, С. 595], [5, С. 14]. В-третьих – как нормы права, требования, правила [6, С. 44].

Надо отметить, что большинство авторов выделяют социальную значимость принципов права, подчеркивая их исходность и базовость, указывают на то, что они являются ключевыми и самостоятельными явлениями в праве, отражающими единство, связь и отношения элементов правовой системы [7, С. 70-71].

В качестве правовых регуляторов и самостоятельных средств (самостоятельных компонентов) правового регулирования общественных отношений принципы права рассматриваются в работах Г. Брэбана [8, С. 184], В.В. Ершова [9, С. 304], В.С. Нерсисянца [10, С. 342-343]. Такой взгляд отражает интегративный подход к пониманию права и представляется нам обоснованным хотя бы потому, что суд, принимая судебные акты, не может руководствоваться «идеями» [9, С. 266], а должен применять соответствующие правовые регуляторы общественных отношений.

С учетом сказанного, принципы административной ответственности кредитных организаций в самом приближенном виде можно определить, как средства правового регулирования общественных отношений в сфере установления и реализации административной ответственности кредитных организаций, являющиеся результатом теоретического и практического обобщения опыта, полученного на основе длительной и многообразной правотворческой и правореализационной деятельности. Они (принципы) не всегда имеют нормативное закрепление, но объективно существуют и выступают наиболее абстрактными и общими (всеобщими) требованиями.

Относительно принципов административной ответственности кредитных организаций следует отметить, что авторы, как правило, не останавливаются на их классификации и ограничиваются перечислением положений о законности, презумпции невиновности, справедливости, неотвратимости, индивидуализации [11, С. 99].

Мы хотим внести свой небольшой вклад в развитие темы принципов административной ответственности кредитных организаций и предложить их классификацию в зависимости от различных оснований.

По основанию «способ закрепления в законе» все принципы можно разделить на:

- прямо закрепленные в тексте КоАП РФ (к примеру, принцип равенства всех перед законом, принцип презумпции невиновности, принцип законности);
- косвенно вытекающие из текста КоАП РФ (принцип индивидуализации наказания, принцип неотвратимости административной ответственности, принцип справедливости);
- не закрепленные в тексте КоАП РФ, но выделяемые в науке административного права (принцип гуманизма, принцип целесообразности, принцип своевременности воздействия).

В зависимости от объекта правового регулирования принципы бывают:

1) общеправовые (справедливость, законность, равенство перед законом и судом, гуманизм, демократизм, единство прав и обязанностей, сочетание убеждения и принуждения), то есть присущие как нормам о юридической ответственности, так и другим нормам права;

2) принципы именно юридической ответственности (гласность и состязательность правоприменительного процесса, неотвратимость ответственности, принцип презумпции невиновности). Перечисленные принципы являются межотраслевыми, так как в полной мере свойственны и уголовному и административному праву.

В зависимости от характера норм административного права, на которые они распространяют свое действие:

- принципы процессуальных норм права (принцип компетентности, принцип гласности и открытости, принцип состязательности, принцип государственного языка, принцип неотвратимости наказания);

- принципы, свойственные как материальным, так и процессуальным нормам права (принцип законности, принцип объективной истины, принцип индивидуализации, принцип гуманизма).

Выделить принципы административной ответственности, которые распространяют свое действие только на материальные нормы права, достаточно затруднительно. Принципы, указанные в предыдущем абзаце, действительно отличаются определенной универсальностью, и их не представляется возможным распространить только на материальные нормы права. Выделить же чисто «процессуальные» принципы, в силу специфики процессуальных норм, вполне возможно. Специфичность таких принципов косвенно также подтверждает бесспорная, на наш взгляд, мысль, что для всех видов юридического процесса принципы должны быть общими. При этом заметим, что законодателя нередко упрекали в том, что в КоАП РФ принципы административно-юрисдикционного процесса закреплены чрезвычайно скупо в отличие от Уголовно-процессуального кодекса РФ, в ко-

тором приведен обширный и последовательный список основополагающих начал уголовного судопроизводства [12, С. 48].

Если отойти от темы ответственности именно кредитных организаций, то принципы административной ответственности также можно классифицировать в зависимости от субъектной характеристики отношений, для которых они предназначены: а) для регулирования действий только физических лиц (например, принцип охраны интересов личности); б) для регулирования действий как физических, так и юридических лиц (таковых большинство).

Полагаем, что к последней группе следует отнести адекватность мер ответственности, применяемых к юридическим лицам, их правовому статусу [13, С. 7]. Это требование является важным именно для привлечения кредитных организаций к ответственности Центральным банком РФ в связи с имеющимся противоречием норм КоАП РФ и законодательства о банковской деятельности в части перечня мер ответственности и порядка их применения, на что неоднократно обращалось внимание в научных публикациях [14], [15].

Как известно, правовое положение кредитных организаций отличается заметными особенностями, а их функционирование является предметом пристального надзора и контроля со стороны Центрального банка РФ, обладающего официально закрепленным статусом «мегарегулятора». Значимость деятельности указанного конституционного органа и всей возглавляемой им банковской системы трудно переоценить. В этой связи мы считаем оправданной ситуацию, при которой Центральный банк РФ привлекает к ответственности за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности и применяет штрафы в размерах и порядке, установленных федеральным банковским законодательством. По крайней мере это будет актуальным до изменения положений КоАП РФ в части повышения размера штрафов, которые сейчас никак не соответствуют общественной опасности банковских правонарушений.

Представляется, что признание принципа адекватности мер ответственности правовому статусу юридических лиц (кредитных организаций) в качестве правового регулятора соответствующих отношений позволит снять имеющиеся противоречия и «примирит» административную ответственность с ответственностью финансово-правовой, определение и порядок реализации которой хотя официально и не установлены, но признаются учеными [16].

Итак, принципы административной ответственности кредитных организаций прежде всего являются правовыми регуляторами соответствующих общественных отношений. Классифицировать их можно в зависимости от способа законодательного закрепления, по содержанию, а также в зависимости от характера норм права и субъектной характеристики правоотношений. Соблюдение принципа адекватности мер ответственности пра-

вовому статусу юридических лиц при привлечении кредитных организаций к административной ответственности позволит правоприменителю более точно и объективно соотносить степень общественной опасности совершаемых кредитными организациями правонарушений и строгость реагирования на них со стороны государства.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лукашова Е.А. Принципы социалистического права // Советское государство и право. – 1970. – № 6. – С. 21–29.
2. Скурко Е.В. Принципы права: Монография. – М.: Ось-89. – 2008. – 192 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. – Т. 1. Общая теория права – М.: Юрид. лит. – 1982. – 361 с.
4. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азбуковник. – 1999. – 944 с.
5. Захаров А.Л. Принципы права: вопросы теории и практики права. – Самара: Офорт. – 2010. – 598 с.
6. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М. – 2012. – 752 с.
7. Сырых В.М. Логические основания общей теории права. В 2 Т. – Т. 1. Элементный состав. – М.: Юстицинформ, 2004. – 521 с.
8. Брэбан Г. Французское административное право / Пер. с франц.; под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. – М.: Прогресс. – 1988. – 488 с.
9. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография. – М.: РГУП. – 2018. – 628 с.
10. Нерсисянц В.С. Из истории правовых учений. – М.: Наука. – 1983. – 366 с.
11. Арсланбекова А.З., Никуева А.А. Актуальные проблемы привлечения к административной ответственности кредитных организаций // Вестник Дагестанского государственного университета. – Серия 3. Общественные науки. – 2016. – Том. 31. – Вып. 2. – С. 97–106.
12. Разоренов К.И. К вопросу о принципах административно-юрисдикционного процесса // Административное право и процесс. – 2010. – № 4. – С. 48–50.
13. Денисенко В.В. Традиционные и новые очертания института административной ответственности: философско-правовое эссе // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 4–11.
14. Демьянец М.В. Меры, применяемые к кредитным организациям за нарушение федерального законодательства о банках и банковской деятельности // Государство и право. – 2010. – № 4. – С. 95–101.

15. Очаковский В.А., Петросян А.Г. Административная ответственность кредитных организаций за нарушения в сфере банковской деятельности // Эпомен. – 2018. – № 11. – С. 78–85.

16. Мирошник С.В. Дискуссионные вопросы финансовой ответственности // Верность Конституции: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летию со дня рождения Н.В. Витрука. – М.: РГУП, 2018. – С. 319–325.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Бочкарева Екатерина Александровна. Заведующий кафедрой административного и финансового права. Доктор юридических наук, доцент.

Северо-Кавказский филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (г. Краснодар)

E-mail: finansyst@mail.ru

350002, Россия, г. Краснодар, ул. им. Леваневского, 187/1

Тел. +7 (989)-8000-747

Bochkareva Ekaterina Alexandrovna

Head of the Department of Administrative and Financial Law, Doctor of Law, Associate Professor.

The North Caucasian branch of the Federal State Budget-Funded Educational Institution of Higher Education «The Russian State University of Justice» (the city of Krasnodar)

E-mail: finansyst@mail.ru

Work address: 350002, Russia, Krasnodar, Levanevskogo str., 187/1

Tel. +7 (989)-8000-747

**Ключевые слова:** принципы административной ответственности; правовые регуляторы; кредитные организации; классификация принципов административной ответственности; принцип адекватности мер ответственности; применяемых к юридическим лицам; их правовому статусу.

**Keywords:** principles of administrative responsibility; legal regulators; credit organizations; classification of principles of administrative responsibility; principle of adequacy of measures of responsibility applied to legal entities; their legal status

**УДК 342.951**

**Бохан Андрей Петрович,**  
кандидат юридических наук, доцент  
Новороссийский филиал  
Краснодарского университета МВД России;  
**Чмырёв Сергей Николаевич,**  
кандидат юридических наук, доцент  
Новороссийский филиал  
Краснодарского университета МВД России

**ПРАВОВАЯ ПРАКТИКА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ  
НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ УЧАСТКОВЫМ  
УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ НА АДМИНИСТРАТИВНОМ  
УЧАСТКЕ**

**LEGAL PRACTICE FOR THE PREVENTION AND SUPPRESSION OF  
ILLCIT DRUG TRAFFICKING BY THE DISTRICT POLICE  
COMMISSIONER AT THE ADMINISTRATIVE STATION**

*Данная статья поможет рассмотреть проблему места и роли участкового уполномоченного полиции, на административном участке. На основе проведенного исследования авторами, формируются основные выводы предупреждения и пресечения, незаконного оборота наркотиков участковым уполномоченным полиции, на административном участке.*

*This article will help to consider the problem of the place and role of the district commissioner of police, at the administrative station. On the basis of the study carried out by the authors, the main conclusions of prevention and suppression, illegal drug trafficking by the district commissioner of police, on the administrative site are formed*

За последние годы в нашей стране значительно возросли правонарушения, связанные с наркотиками. Так, если в 1992 г. зарегистрировано 10 750 административных проступков этой категории, то в 2018 г. - 62 072, или в 5,7 раз больше. По данным статистики, число граждан, допускающих потребление наркотиков без предписания врача, с 1993 г. по 2018 г. увеличилось с 61 246 до 249 842, или на 407,9 %. Наиболее сильно в России поражены наркоманией Краснодарский край, г. Санкт-Петербург и другие субъекты Российской Федерации.

По расчетам специалистов, в Российской Федерации проживает не менее 20 млн. человек, которые хотя бы раз в жизни пробовали наркотические и подобные им средства (за исключением алкогольных напитков). Из них 2,2-2,5 млн. человек прибегают к ним постоянно, а из последних 400-500 тыс. человек можно признать хроническими наркоманами.

Однако и эти показатели в ходе их изучения дают основания для выводов, еще более серьезных. Если допустить, что хронический потребитель «тяжелых» препаратов, получаемых из мака, принимает их ежедневно, а то и два-три раза в день, то, следовательно, в течение года он совершает от 365 до 700 правонарушений, связанных с применением наркотиков, или одно длящееся преступление. При наличии в стране 400-500 тыс. «наркохроников» (а в более облегченном режиме к наркотикам прибегает не менее 2 млн. человек) анализ этой проблемы приводит к заключению о том, что счет числа правонарушений, связанных с наркотиками, должен идти на миллионы, административных проступков — на десятки миллионов. Эксперты полагают: на каждое раскрытое правонарушение данного вида приходится не менее 200 не выявленных (латентных) уголовно наказуемых деяний и не менее 500-1000 административных проступков.

Большие криминогенные резервы в сфере незаконного оборота наркотиков обусловлены не только причинами социального характера (падением уровня жизни, безработицей, сложностью экономических отношений и др.). Не в последнюю очередь эта ситуация объясняется и качеством оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел в борьбе с наркопреступностью, словом, профессиональной подготовкой личного состава полиции общественной безопасности и сотрудников криминальной полиции, технической оснащенностью, образованием, стажем работы и др.

Это касается и службы участковых уполномоченных полиции, на которых, по большому счету, падает основная нагрузка по обеспечению общественной безопасности и охране здорового образа жизни населения в пределах обслуживаемой территории. Не случайно в приказе МВД Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» большое внимание уделяется повышению роли участковых уполномоченных полиции в сфере «предупреждения наркомании, борьбе с незаконным оборотом наркотиков и о лицах, страдающих наркоманией» [1].

Вместе с тем упомянутый ведомственный нормативный акт не является методическим пособием по организации и тактике предупреждения наркомании и борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Принимая во внимание этот пробел, ниже мы приводим некоторые специальные сведения о содержательной стороне проблемы наркотиков, в ее, главным образом, административно-правовом аспекте, а именно: основные характеристики наркомании и наркобизнеса; организация и тактика предупреждения, участковыми уполномоченными полиции выявления и пресечения административных правонарушений, связанных с наркотиками.

Одним из важных вопросов организации и тактики административно-правового предупреждения наркомании и борьбы с незаконным оборотом наркотиков является профилактическая работа в среде их потребителей.

Эту работу следует правильно строить на общепредупредительном и индивидуально-профилактическом уровнях.

К первому из них мы отнесем следующие направления оперативно-служебной деятельности.

Изучение и анализ оперативно-служебной обстановки на обслуживаемом административном участке. Он складывается из ботанико-географической, этнографической, демографической и производственно-медицинской характеристик.

Под ботанико-географической характеристикой надо понимать расположение региона в определенной географической (климатической) зоне. Участковому уполномоченному полиции следует знать, какие наркотикосодержащие культуры произрастают на территории его обслуживания в виде законных посевов, незаконных посадок и дикорастущих ареалов.

Например, в Краснодарском и Ставропольском крае в естественном состоянии распространена трава эфедры, из которой преступники изготавливают эфедрон и первитин, а для Дальнего Востока характерна дикая конопля. В Москве и Подмосковье практикуется посадка конопли и мака в теплицах, на задних дворах, пустырях и бульварах.

В целом же, согласно приказу МВД России № 205-2019 г., участковый уполномоченный должен знать:

Территорию административного участка, места хранения наркотических средств и психотропных веществ, порядок охраны, места произрастания дикорастущих и культурных растений, содержащих наркотические средства.

Население административного участка, характер его занятости, этнический состав, местные обычаи, традиции, культуру проживающего населения.

Количество совершенных на административном участке преступлений, их разделение по видам, способам, месту и времени совершения, обстоятельства, способствовавшие их совершению; лиц, поведение которых в установленном законом порядке контролируется сотрудниками органов внутренних дел; приметы разыскиваемых преступников и лиц, подозреваемых в совершении преступлений, похищенные вещи и находящиеся в розыске транспортные средства, данные о потерпевших.

Места концентрации лиц с противоправным поведением, а также места, где чаще всего допускаются нарушения общественного порядка и совершаются преступления.

Использовать в целях более полного изучения оперативной обстановки на административном участке информацию, полученную в результате личного наблюдения, общения с населением, рассмотрения жалоб, заявлений и сообщений, данные статистической отчетности, оперативно-розыскных, информационно-справочных и иных учетов, другие сведения, имеющиеся в органе внутренних дел.

Выявлять на административном участке лиц, незаконно изготавливающих, приобретающих, хранящих, перерабатывающих, потребляющих без назначения врача, пропагандирующих и сбывающих наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, а также занимающихся незаконным посевом или выращиванием запрещенных к культивированию наркотикосодержащих растений. Информировать об этом заинтересованные оперативные подразделения полиции и принимать в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры по привлечению таких лиц к ответственности.

Проводить разъяснительную работу по склонению на добровольное лечение в специальные наркологические учреждения лиц, больных наркоманией, а также допускающих потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, и хронических алкоголиков, систематически нарушающих общественный порядок, либо ущемляющих законные права и интересы других лиц на почве систематического употребления спиртных напитков, наркотических средств и психотропных веществ. Чмырёв С.Н., указывает, что «оказывать содействие работникам здравоохранения в направлении на добровольное либо принудительное лечение психически больных лиц, представляющих опасность для окружающих» [2 С. 18].

Хроническими алкоголиками и лицами, больными наркоманией, а также допускающими потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, из числа состоящих на учете в учреждениях здравоохранения, систематически допускающими правонарушения.

Вместе с этим участковый уполномоченный внимательно контролирует поведение злостных наркоманов, следит за образом жизни лиц, прошедших курс лечения в наркологических учреждениях, организациях и предприятиях, в местах лишения свободы, пресекает попытки организации притонов для потребителей наркотиков. Тем наркоманам, кто систематически нарушает общественную безопасность, посягает на права и свободы окружающих, участковый уполномоченный вправе объявить официальное предостережение, назначить шефов и общественных воспитателей, инициировать ограничение дееспособности в судебном порядке и. т.п.

В случае получения информации о продолжении прежнего образа жизни участковый уполномоченный вправе имеющиеся у него документы предоставить на рассмотрение судьи и настаивать на вынесении решения о необходимости недобровольного лечения. Сотрудник полиции вправе посещать в вышеизложенных случаях потребителей наркотиков по месту жительства или вызывать их в полицию для проведения профилактической и воспитательной работы, препровождения для медицинского освидетельствования и других мероприятий.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Приказ МВД Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 205 «О несение службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».
2. Чмырёв С. Н. Предупреждение как вид административного наказания // Административное право и процесс. – 2005. – № 2. – С. 18-20.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Бохан Андрей Петрович. Профессор кафедры уголовного права и криминологии. Кандидат юридических наук, доцент.

Новороссийский филиал, Краснодарского университета МВД России  
E-mail: boxan@mail.ru

Россия, 353911, Новороссийск, ул. Сухумийское шоссе, 12 км, г. Новороссийск.

тел. (861) 760-69-57

Bohan Andrei Petrovich. Professor of Criminal Law and Criminology. Candidate of Law, Associate Professor.

Novorossiyskiy Branch, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

E-mail: boxan@mail.ru

Russia, 353911, Novorossiysk, Sukhumya Highway str., 12 km, Novorossiysk

tel. (861) 760-69-57

Чмырёв Сергей Николаевич. Профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин. Кандидат юридических наук, доцент.

Новороссийский филиал, Краснодарского университета МВД России  
E-mail: Chmyrevsn@mail.ru

Россия, 353911, Новороссийск, ул. Сухумийское шоссе, 12 км, г. Новороссийск,

тел. /факс 8(8617) 60-69-57

Chmyryov Sergey Nikolaevich. Professor of department of the state and civil disciplines. Candidate of Law Sciences, associate professor.

Novorossiysk branch, Krasnodar university Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Russia, 353911, Novorossiysk, Sukhumiyskoye Highway St., 12 km, Novorossiysk, ph./fax 8 (8617) 60-69-57

**Ключевые слова:** участковый уполномоченный полиции; административный участок; наркотики; профилактическая работа.

**Keywords:** District police commissioner; administrative station; drugs; preventive work.

**УДК 342.9**

**Бунова Оксана Валерьевна,**  
Краснодарский университет МВД России;  
**Пономарев Никита Николаевич,**  
Краснодарский университет МВД России

## **ПРИМЕНЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ СЛУЖЕБНОГО ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ ОГРАНИЧЕННОГО ПОРАЖЕНИЯ В КАЧЕСТВЕ МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ**

### **THE USE OF LIMITED RANGE FIREARMS BY THE POLICE AS A MEASURE OF STATE COERCION**

*В статье на основе анализа действующих нормативных правовых актов и научной литературы рассматривается связь между такими понятиями как «применение полицией огнестрельного оружия» и «государственное принуждение», рассмотрены понятие, виды, правовые основы применения полицией огнестрельного оружия ограниченного поражения, предлагаются пути совершенствования профессионального обучения в органах внутренних дел.*

*In the article on the basis of the analysis of the existing normative legal acts and scientific literature the connection between such concepts as «use by police of firearms» and «state coercion» is considered, the concept, types, legal bases of use by police of firearms of limited defeat are considered, ways of improvement of professional training in law-enforcement bodies are offered.*

Перед описанием особенностей применения полицией служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения в качестве меры государственного принуждения считаем необходимым установить связь между применением сотрудником полиции огнестрельного оружия и термином «государственное принуждение».

Анализ содержания юридических словарей и энциклопедий различных авторов выявил отсутствие в них термина «государственное принуждение». Определения данного термина содержатся в учебниках по теории государства и права профессоров А.В. Малько, В.Д. Перевалова, В.М. Корельского. В частности А.В. Малько определяет государственное принуждение как «осуществляемое организованно, персонифицированно и в пределах юридических предписаний физическое, психологическое либо идеологическое воздействие государственной власти на членов общества, обеспечивающее при помощи государственного аппарата безусловное утверждение государственной воли в области охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, безопасности общества, борьбы с правонарушениями и наказания виновных в их совершении» [5, С. 275].

Среди видов государственного принуждения выделяют административное принуждение, уголовное принуждение, гражданско-правовое принуждение, дисциплинарное принуждение.

В свою очередь все меры административного принуждения в зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка (регулирования) можно подразделить на четыре группы: административно-предупредительные, административного пресечения, административной ответственности и административно-процессуального обеспечения.

В большинстве случаев применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия можно отнести к мерам административного принуждения, а именно к одному из видов мер административного принуждения – мерам административного пресечения. Кроме случаев административно-предупредительного характера, когда сотрудник применяет оружие для остановки транспортного средства, обезвреживания животного, подачи сигнала тревоги, вызова помощи и т.д.

В научной теории, например Д.В. Литвиным, используется термин «непосредственное принуждение» [1-3] при применении сотрудниками полиции огнестрельного оружия в связи с тем, что его применение осуществляется непосредственно, без составления какого-либо промежуточного правоприменительного акта.

Механизм применения мер государственного принуждения состоит из:

- нормы, закрепляющей полномочия субъекта на применение мер государственного принуждения;
- субъекта, т.е. сотрудника государственного органа, осуществляющего государственное принуждение;
- объекта, т.е. лица, подвергнутого государственному принуждению;
- непосредственно деятельности государственного органа по применению государственного принуждения.

Норма, закрепляющая основания для применения оружия, закреплена в ст. 23 ФЗ «О полиции». Субъектом выступает сотрудник государственного органа, а именно полицейский. Объектом, в отношении которого применяется государственное принуждение, является правонарушитель.

Таким образом, приходим к выводу, что применение полицией служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения является одной из мер государственного принуждения.

На вооружении в полиции стоят разные виды оружия. Одним из них является огнестрельное оружие ограниченного поражения. Огнестрельное оружие ограниченного поражения (далее – ОООП) – короткоствольное оружие и бесствольное оружие, предназначенные для механического поражения живой цели на расстоянии метаемым снаряжением патрона травматического действия, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда, и не предназначенные для причинения смерти человеку [6, ст. 1 ч. 1 п. 13].

Данное огнестрельное оружие в зависимости от целей его использования соответствующими субъектами может относиться к гражданскому оружию (а именно оружию самообороны) или к служебному оружию.

Модели гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения широко известны, его приобретение гражданами подлежит лицензированию, законодателем предусмотрено ограничение дульной энергии в 91 Дж [6, ст. 3 ч. 1]. Граждане Российской Федерации могут применять данное оружие для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости [6, ст. 24 ч. 1].

Служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения предназначено для использования должностными лицами государственных органов в целях самообороны или для исполнения возложенных на них федеральным законом обязанностей [6, ст. 4 ч. 1]. В отличие от гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения в служебном ограничении дульной энергии установлено в 150 Дж. Согласно ФЗ «О полиции» в любом из предусмотренных законом случаев, когда сотруднику полиции разрешено применение огнестрельного оружия, он имеет право применить служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения, а также в случаях, предусмотренных пунктами 3, 4, 7 и 8 части 1 статьи 21 ФЗ «О полиции» [7, ст. 23 ч. 4]. Таким образом, оснований применения полицией служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения больше, чем просто огнестрельного оружия, на четыре случая. Рассмотрим каждый из них:

- пункт 3 части 1 ст. 21 – для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;
- пункт 4 части 1 ст. 21 – для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;
- пункт 7 части 1 ст. 21 – для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- пункт 8 части 1 ст. 21 – для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций [7, ст. 21 ч. 1].

Хотелось бы обратить внимание на тот факт, что отличительной чертой применения ООП является возможность применения его для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, тогда как применение огнестрельного оружия при значительном скоплении граждан прямо запрещено законодательно, если от его применения могут пострадать случайные лица.

Положения ФЗ «О полиции» в части применения служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения нашли отражение в ведомственных нормативно-правовых актах. Так согласно пункту 89 Устава

ППСП «в зависимости от характера выполняемых задач наряду ППСД дополнительно может выдаваться пистолет травматический» [9, п. 89.3].

Однако, несмотря на достаточно широкий спектр правового поля для применения служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения, в статистических данных не содержится ни одного факта применения сотрудниками полиции служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения, в то время как случаев применения огнестрельного оружия зарегистрировано 1628 [8, с. 51]. Сложно представить, что во всех из 1628 случаев решить поставленную задачу возможно было только с применением боевого ручного стрелкового оружия.

Исходя из вышеизложенного, возникает вопрос, почему не применяется служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения. Законодатель наделил сотрудников полиции правом его применения с принятием в 2011 году ФЗ «О полиции», однако за период с 2012 по 2016 год официальной статистикой МВД России не зарегистрировано ни одного случая применения служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения. Это тем более странно, учитывая то, что у подавляющего большинства сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные задачи с боевым ручным стрелковым оружием, всегда подсознательно присутствуют мысли о высокой цене своих неправомерных действий. Это отрицательный мотив по отношению к применению крайней меры принуждения. Велика вероятность возникновения юридических и моральных проблем. И это естественная реакция человека, имеющего в своем распоряжении потенциальную возможность применить в случае необходимости крайнюю меру принуждения – боевое ручное стрелковое оружие. Иное – что в обстоятельствах мгновенной реакции на агрессию эти размышления недопустимы и ведут к неуверенности сотрудника, растерянности, неадекватным и неправомерным действиям. Ситуация практической деятельности, характеризующаяся наличием законных оснований для применения крайней меры административного принуждения не должна вызывать у сотрудника колебаний [4, с. 205].

Использование при несении службы служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения безусловно будет способствовать исключению колебаний и нерешительности при несении службы с оружием. Кроме того, применение служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения вместо боевого оружия (если в сложившейся ситуации возможно решить поставленную задачу с его помощью) и выполнение при этом поставленной перед сотрудником органов внутренних дел задачи (например, светозвуковой патрон бесствольного пистолета ПБ-4СП способен ослепить правонарушителя на время от 10 до 30 секунд) безусловно будет отвечать принципу гуманизма и будет соответствовать требованию ФЗ «О полиции» «стремиться к минимизации любого ущерба» [7, ст. 19 ч. 3].

В целях выяснения причин неиспользования ООӨП сотрудниками ОВД нами в течение 2019 года был проведен опрос 59 сотрудников из 21 подразделения ГУ МВД России по Краснодарскому краю и МВД России по республике Адыгея, прибывших в университет на обучение по программе профессионального обучения (повышения квалификации) сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых к выполнению оперативно-служебных задач на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации. В результате опроса получены данные, что для несения службы никто из опрошенных ни разу не получал служебного ООӨП и только один сотрудник знает о наличии в подразделении одной единицы пистолета бесствольного ПБ-4СП.

Подводя итог, можно сделать вывод, что дополнительное вооружение сотрудников полиции служебным огнестрельным оружием ограниченного поражения, снаряженным патронами травматического действия, газового и светозвукового действия, как при несении службы в местах массового скопления людей, так и при повседневном выполнении обязанностей по охране правопорядка будет способствовать более эффективному решению стоящих перед ними правоохранительных задач.

В связи с тем, что ООӨП имеет другие характеристики поражающей дальности по сравнению с огнестрельным оружием, тактика его применения отличается. На наш взгляд, необходимо включать в обучение сотрудников по программам профессиональной подготовки, основным профессиональным образовательным программам среднего профессионального образования, высшего образования, реализуемым в образовательных организациях МВД России, изучение устройства, боевых свойств, приемов стрельбы из данного вида оружия, а также практические стрельбы из служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения. Необходимо отметить, что на данный момент такое обучение сотрудников органов внутренних дел не проводится.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Литвин Д.В. Создание педагогической технологии применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел на основе интеграции психических процессов и моторных функций // Подготовка кадров для силовых структур: современные направления и образовательные технологии: сборник материалов 23-й всерос. науч.-метод. конф. – Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2018. – С. 170-173.

2. Литвин Д.В., Лупыр В.Г. Компетентность педагогических кадров в области специальной профессиональной подготовки как стратегическая задача системы кадрового обеспечения ОВД // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2019. Т. 24, № 1 (76). – С. 94-103.

3. Литвин Д.В., Завирохин Д.С. Критический анализ и предложения по реализации комплексного практикума по огневой и физической подготовке // Совершенствование профессиональной и физической подготовки курсантов, слушателей образовательных организаций и сотрудников силовых ведомств: сборник статей XX междунар. науч.-практич. конф. / отв. ред. С.М. Струганов. – Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2018. – С. 204-207.

4. Литвин Д.В. Особенности возникновения и развития экстремальных ситуаций в процессе применения мер непосредственного принуждения сотрудниками полиции // Совершенствование профессиональной и физической подготовки курсантов, слушателей образовательных организаций и сотрудников силовых ведомств: материалы XVII Междунар. научн.-практич. конф. – Иркутск: ФГКОУ ВПО ВСИ МВД России, 2015. – С. 203-206.

5. Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юристъ, 2001. – 304 с.

6. Об оружии [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 13 ноября 1996 г. № 150-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Репьев А.Г., Чернов А.А. Основания применения сотрудником полиции огнестрельного оружия: исторический, международный опыт и современные проблемы // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2017. № 15-1. С. 183-184.

9. Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2016 год: Сборник аналитических и информационных материалов. – М: ДГСК МВД России, 2016. – 72 с.

10. Устав патрульно-постовой службы полиции: утв. приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80 (в ред. от 12 февраля 2015 г.) «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ**

Бунова Оксана Валерьевна  
Краснодарский университет МВД России.  
E-mail: [kiar\\_krdu@mvd.ru](mailto:kiar_krdu@mvd.ru)  
Россия, 350912, Краснодар, ул.Ярославская,128  
Тел. (861) 258-14-26

Bunova Oksana Valerievna  
Krasnodar University of the Ministry of internal Affairs of Russia.  
E-mail: kiap\_krdu@mvd.ru  
Russia, 350912, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128  
tel. (861) 258-14-26

Пономарев Никита Николаевич  
Краснодарский университет МВД России.  
E-mail: kiap\_krdu@mvd.ru  
Россия, 350912, Краснодар, ул.Ярославская,128  
Тел. (861) 258-14-26

Nikita Ponomarev  
Krasnodar University of the Ministry of internal Affairs of Russia.  
E-mail: kiap\_krdu@mvd.ru  
Russia, 350912, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128  
tel. (861) 258-14-26

**Ключевые слова:** занижение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль; условия наступления административной ответственности

**Key words:** understatement of the taxable base for income tax; conditions for administrative liability

**УДК 342.9**

**ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ  
К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ВЕДЕНИЕ  
БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА**

**PROBLEMATIC ASPECTS OF BRINGING TO ADMINISTRATIVE  
RESPONSIBILITY OF OFFICIALS CONDUCTING ACCOUNTING**

*В данной статье рассматриваются вопросы привлечения к административной ответственности по статье 15.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Демонстрируется прямая зависимость между привлечением к налоговой ответственности за неуплату (неполную уплату) налогов и сборов и привлечением к административной ответственности за занижение сумм налогов и сборов не менее чем на 10 процентов вследствие искажения данных бухгалтерского учета. Делается вывод о том, что если налоговым органом не доказан факт необоснованного признания расходов, то нет гарантий наступления как налоговой, так и административной ответственности.*

*The article deals with the issues of bringing to administrative responsibility under article 15.11 of the Code of administrative offences. There is a direct correlation between tax liability for non-payment (incomplete payment) of taxes and fees and administrative liability for understating the amounts of taxes and fees by at least 10 percent due to distortion of accounting data. It is concluded that if the tax authority does not prove the fact of unjustified recognition of expenses, there are no guarantees of occurrence of both tax and administrative responsibility.*

Кодексом РФ об административных правонарушениях, а именно статьей 15.11 предусмотрена административная ответственность за нарушением правил ведения бухгалтерского учета и формирования бухгалтерской (финансовой) отчетности. Открытые статистические данные показывают, что практика привлечения к данному виду ответственности невелика. Так, за 2018 года по данной статье было рассмотрено 4104 дела, подвергнуто наказанию 2796 лиц, следовательно, доля наказанных составила 68,1 % [1]. Если сравнивать данный показатель с практикой привлечения к ответственности по статье 15.6 Непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, то доля наказанных составила 82,2 %. Недостаточно высокая эффективность правоприменения может быть по нашему мнению связана со сложностями в установлении фактуры (соста-

ва) правонарушения, которые идентифицируют противоправный характер деяния, исчислением сроков давности при решении вопроса о привлечении к ответственности, а также установлением субъекта (в нашем случае должностного лица), совершившего данное правонарушение.

Материалы приговоров судов, доступные для проведения анализа, показывают недостаточность или противоречивость в содержании выше обозначенных фактов

Считаем, что в таких условиях следует более подробно рассмотреть проблемы, возникающие как на стадии привлечения к административной ответственности, так и проблемы, возникающие после принятия уполномоченными лицами решения о привлечении к административной ответственности по статье 15.11 Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Для определения круга лиц, привлекаемых к ответственности по данной статье, следует установить, на кого возлагаются обязанности по ведению бухгалтерского учета. Ответ на данный вопрос можно получить, обратившись к положениям федерального закона № 402-ФЗ от 06.11.2011 г. «О бухгалтерском учете» [2]. Анализ содержанию статьи 7 указанного нормативного акта позволяет установить перечень лиц, которые могут быть привлечены к административной ответственности:

- главный бухгалтер или иное должностное лицо этой организации, на которое руководителем возложено ведение бухгалтерского учета;
- сам руководитель (при условии, что организация относится к субъектам среднего предпринимательства или для данной организации предусмотрены упрощенные формы ведения бухгалтерского учета (за исключением перечня экономических субъектов, указанных в части 5 статьи 6 ФЗ «О бухгалтерском учете», например жилищные и жилищно-строительные кооперативы, юридические консультации и др.;
- лицо, выполняющие функции по ведению бухгалтерского учета и формированию отчетности на основе договора оказания услуг.

В отношении кредитных организаций действуют особые правила – ведение бухгалтерского учета возлагается исключительно на главного бухгалтера, следовательно, только он может быть привлечен к ответственности. Ведение учета в организациях бюджетной сферы осуществляется самим субъектом учета (главный бухгалтер, иное должностное лицо) либо централизованной бухгалтерией (на основании договора/соглашения).

В соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ оформлять протоколы о данном административном правонарушении могут должностные лица налоговых органов. При этом следует иметь в виду, что налоговые органы не вправе инициативно проверять соблюдение правил ведения бухгалтерского учета экономическим субъектом, поскольку функция контроля данного направления за ними ФЗ «О бухгалтерском учете» не закреплена. На основании письма Министерства финансов РФ от 17 ноября 2016 г. № 03-

02-08/67567 они лишь могут оформлять протоколы о данном административном правонарушении при проведении камеральных или выездных налоговых проверок.

Теперь целесообразно установить, какие же типы (виды) данного правонарушения могут иметь место на практике. Поскольку научный интерес автора заключается в использовании материалов бухгалтерского учета и бухгалтерской (финансовой) отчетности для выявления признаков противоправной деятельности, проиллюстрируем, как же на практике проявляют себя грубые нарушения требований к бухгалтерскому учету.

Анализ результатов деятельности налоговых органов показывает, что в настоящее время широко распространены случаи занижения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль. Это становится возможным путем принятия к бухгалтерскому учету расходов, которые, по мнению налоговых органов, являются экономически необоснованными.

Акт, подготовленный должностными лицами налоговых органов, по результатам выездной налоговой проверки, становится основанием для составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.11 Кодекса Российской Федерации, так как в акте фиксируется грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета, выразившееся в искажении начисленных налогов более чем на 10%. Именно такой случай стал предметом нашего исследования. В отношении ООО «Силекс-Агро» было установлено занижение в 2012 г. налоговой базы по налогу на прибыль на 1 183 097 рублей и, соответственно, занижения суммы налога на прибыль на 236 619 рублей. Межрайонной ИФНС России №4 по Ульяновской области вынесено решение от 20.11.2013 № 07-09/48 о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения по пункту 1 статьи 122 Налогового кодекса Российской Федерации. Одновременно с этим в отношении руководителя данной организации Ариткина А.Г. был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно данному протоколу Ариткин А.Г., являясь руководителем ООО "Силекс -Агро», в период с 1 января 2012 г. по 31 декабря 2012 г. допустил грубые нарушения в ведении бухгалтерского учета, повлекшие искажение суммы начисленного налога на прибыль за 2012 год, а именно занижение суммы данного налога более чем на 10%: по данным предприятия сумма налога составила 28 939 рублей, по данным проверки - 236 619 рублей [3,4].

Казалось бы все верно. Факт правонарушения установлен и задокументирован налоговыми органами, установлено лицо, ответственное за ведение бухгалтерского учета в исследуемый период, протокол об административном правонарушении оформлен уполномоченным должностным лицом налогового органа. Однако фактического привлечения к админи-

стративной ответственности не произошло. Как нами было установлено впоследствии, организация обратилась в Арбитражный суд о признании решения налогового органа о привлечении к налоговой ответственности недействительным. Это и послужило в дальнейшем основанием для обжалования протокола о привлечении к административной ответственности руководителя организации – «налогового нарушителя».

В этой у автора напрашивается следующий вывод. Вопрос привлечения к административной ответственности по статье 15.11 Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности находится в очень тесной зависимости от результатов деятельности налоговых органов, в части, например, касающейся установления завышения расходов организации и как следствия занижения налогооблагаемой прибыли по налогу на прибыль. Если налоговым органом безоговорочно доказан факт необоснованного завышения расходов, то привлечения как к налоговой, так и к административной будет реализовано на 100%. Однако деятельность налоговых органов ограничивается тем, что Налоговый Кодекс не содержит положений, позволяющих налоговому органу оценивать произведенные налогоплательщиками расходы с позиции их экономической целесообразности, рациональности и эффективности. Эта неопределенность впоследствии выступает как раз и основанием для обращения экономического субъекта- «нарушителя» в арбитражные суды для признания расходов и принятия их в расчетах по налогу на прибыль. Как следствие отстаивание в судах своих весьма «сомнительных расходов», уклонение от уплаты налогов и избежание ответственности за грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета.

В этой ситуации мы считаем, что сотрудники налоговых органов должны активнее применять приемы исследования документальных данных [5, С.65-82], а также приемы экономико-криминалистического анализа [6,7], которые выступают, как показывает опыт функционирования правоохранительных органов, эффективным оружием борьбы с экономической преступностью.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Агентство правовой информации. Статистика. Административные правонарушения [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://stat.xn---7sbqk8achja.xn--plai/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения 30.09.2019)

2. Российская Федерация. О бухгалтерском учете: федеральный закон: от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ: принят Гос. Думой 22 ноября 2011 года одобр. Советом Федерации 29 ноября 2011 года. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2019)

3. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2014 г. N 80-АД14-8. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2019)

4. Решение Арбитражного суда Ульяновской области от 20 мая 2014 года по делу № А72-339/2014 [*Электронный ресурс*]: // ГАС Правосудие URL: <https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 30.09.2019)

5. Судебная бухгалтерия: курс лекций / С. П. Голубятников [и др.] ; МВД России, НА. - Н. Новгород: НА МВД России, 2013. - 354 с.

6. Голубятников С.П. Экономико-криминалистические средства диагностики налоговых преступлений: Методические рекомендации/ С.П.Голубятников, А.Н.Мамкин, А.А. Акулов. – Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2005. – 53 с.

7. Экономико-криминалистический анализ : учеб. пособие / С. П. Голубятников, Е. С. Леханова, А. Н. Мамкин ; МВД России, НА. - Н. Новгород: НА МВД России, 2012. - 66 с.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Бандорина Ирина Валерьевна. Старший преподаватель кафедры судебной бухгалтерии и бухгалтерского учета.

Нижегородская академия МВД России.

E-mail: [i.bandorina@yandex.ru](mailto:i.bandorina@yandex.ru)

Россия, 603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3.

Тел. (831) 421-73-30

Bandorina Irina Valeryevna. Senior lecturer of the Department of judicial accounting and bookkeeping. Nizhny Novgorod Academy of the interior Ministry.

Work address: Russia, 603950, Nizhny Novgorod, Ankudinovskoe highway. Tel. (831) 421-73-30.

**Ключевые слова:** лица, ответственные за ведение бухгалтерского учета; налоговые органы; протокол об административном правонарушении; необоснованные расходы; занижение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль; условия наступления административной ответственности.

**Keywords:** persons responsible for accounting; tax authorities; Protocol on administrative offense; unreasonable expenses; understatement of the tax base for income tax; conditions of administrative responsibility

**Воронов Алексей Михайлович,**  
доктор юридических наук, профессор  
Институт государства и прав Российской Академии Наук  
член Межведомственной рабочей группы Правительства РФ  
по подготовке нового КоАП РФ, эксперт Российской Академии наук

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ШАГ ВПЕРЕД ИЛИ ДВА НАЗАД**

### **ADMINISTRATIVE AND DELILICT LEGISLATION: A STEP FORWARD OR TWO BACK**

*Являясь членом Межведомственной рабочей группы Правительства Российской Федерации по подготовке нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, автор на основе анализа рабочих документов констатирует, что на протяжении почти двух месяцев кропотливого труда экспертов межведомственной рабочей группы, состоящей из ведущих ученых административистов современной России, представителей судейского сообщества, а также практических работников государственной администрации была подготовлена практически новая редакция Концепции Кодекса РФ об административных правонарушениях, носящая реформистский характер.*

*As a member of the Interdepartmental Working Group of the Government of the Russian Federation on the Preparation of a New Code of the Russian Federation on Administrative Offences, On the basis of an analysis of the working papers, the author notes that for almost two months the painstaking work of the experts of the interdepartmental working group, Consisting of leading scientists of modern Russia, representatives of the judicial community, As well as practitioners of the state administration, a practically new version of the Concept of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, which is reformist in nature, has been prepared.*

По прошествии четверть векового периода со дня принятия Основного закона Российской Федерации в стране наметилась устойчивая, динамично развивающаяся тенденция по развитию демократических основ российской государственности, при этом интересы личности, да и всего гражданского общества являются приоритетными. На первый план сегодня выходит сервисная функция государства по обслуживанию интересов человека и гражданина.

Коллеги, не злоупотребляя вашим вниманием представляется целесообразным буквально тезисно обозначить проблематику, заявленную в

наименование моего доклада административно-деликтное законодательство Российской Федерации: шаг вперёд или два назад.

Уместно отметить, что на протяжении более 20 лет в стране перманентно проводится административная реформа, которая сегодня достигла своего апогея. Полным ходом идёт реформа контрольной и надзорной деятельности.

В рамках такого реформирования президентом поставлена задача – с 1 января 2021г. все нормативные правовые акты советского Союза, а также РСФСР в сфере контрольной и надзорной деятельности отменяются, либо утрачивают свою силу, при этом такая деятельность должна быть регламентирована принципиально новым законодательством в сфере контроля и надзора, отвечающим реалиям сегодняшнего дня.

Обращаясь к заявленной проблематике хочу отметить, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р создана Межведомственная рабочая группа по подготовке так называемого Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в состав которой вошли руководители всех заинтересованных министерств и ведомств, а также представители судейского сообщества, органов законодательной власти.

В том числе ваш покорный слуга также является членом этой межведомственной рабочей группы Правительство Российской Федерации, на заседаниях которой я представляю интересы научного сообщества. Уместно отметить, что более 30 ведущих специалистов административно-правовой науки, докторов юридических наук вошли в состав четырёх экспертных подгрупп по подготовке нового административно-деликтного законодательства. В состав экспертов вошли учёные, которые занимаются развитием науки административного права не только серьезно, но ещё и профессионально. Экспертные подгруппы 07 августа 2019 г были утверждены распоряжениями Правительства Российской Федерации и осуществляет разработку по следующим направлениям:

*первая подгруппа* – отвечает за подготовку общей и особенной части нового кодекса;

*вторая подгруппа* – отвечает за подготовку внесудебного производства по делам об административных правонарушениях;

*третья подгруппа* разрабатывает проблематику судебного производства по делам об административных правонарушениях;

*четвёртое подгруппа* разрабатывает вопросы исполнительного производства по данной категории дел.

Представляется целесообразным провести краткий сравнительно-правовой анализ первой редакции концепции Кодекса об административных правонарушениях (далее КоАП РФ), и той редакции, которая была подготовлено в течении 2-х месяцев работы Межведомственной рабочей

группы (далее МРГ) и утверждена на заседание Правительства 5 июня 2019 г.

На мой взгляд наименование концепции нового Кодекса об административных правонарушениях представляется не вполне корректным.

Учёные, представители административно правовой науки считают более корректном наименование данного документа излагать как административно-деликтный Кодекс, либо Кодекс об административной ответственности. Также уместно отметить, что 9 апреля 2019 года на первом заседании МРГ, в своем выступлении Владимир Николаевич Плигин озвучил основные положения предложенной им Концепции нового Кодекса об административных правонарушениях в котором предложил сохранить существующую модель КоАП РФ, объединяющую в себе как материальную, так и процессуальные части.

Научным сообществом было выдвинуто положение о разделении материальной и процессуальной части КоАП РФ по классической схеме, принятой в юриспруденции (УК РФ и УПК РФ; ГК РФ и ГПК РФ) и т.д. При этом следует обратиться к авторитетному мнению мэтра административно-правовой науки А.П. Шергина, который на заседании круглого стола, проводимого 24 апреля 2019 года в Российском государственном университете правосудия справедливо отмечал, что мы не должны «штопать Тришкин кафтан» и не перекраивать старый Кодекс на новый лад, при этом наступая на одни и те же грабли. Нам нужно новое административно-деликтное законодательство, отвечающее реалиям современности. При этом нужна не модернизация старого кодекса, а реформирование законодательства об административной ответственности.

Таким образом 23 апреля 2019 г. после консультации с представителями судейского сообщества, а также рядом других учёных-административистов на заседании Межведомственной рабочей группы была доложена аргументация в пользу разделения Кодекса на материальную и процессуальные части, а также передачи дел об административных правонарушениях подведомственных судам в Кодекс административного судопроизводства (далее КАС РФ). Данное предложение одобрил заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, руководитель Межведомственной рабочей группы К.А. Чуйченко, отметив, что данное положение имеют право на жизнь и нуждается во всесторонним обсуждении. При этом вопрос о передаче судейской компетенции по рассмотрению дел об административных правонарушениях было предложение разработать судебному сообществу, в связи с тем что данная вопрос выходит за рамки компетенции органов исполнительной власти, так как согласно положениям Конституции Российской Федерации судебное производство должно осуществляться именно в рамках судебного процесса прописанного в Кодексе административного судопроизводства, а не в рамках административно-юрисдикционной деятельности, прописанной в Кодексе об админи-

стративных правонарушений РФ. Уместно отметить, что этот нонсенс существуют до сих пор и требует незамедлительного исправления.

Также в развитие положений ст. 10 и 118 Конституции РФ, предлагается систематизировать административно-процессуальные нормы, регламентирующие судебный порядок привлечения к административной ответственности (судебное административно-процессуальное применение норм Кодекса РФ об административной ответственности), а именно: закрепить нормы, регламентирующие порядок рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел об административных правонарушениях: дел о привлечении физических лиц и юридических лиц к административной ответственности и дел об оспаривании этими лицами постановлений административно-юрисдикционных органов по делам об административных правонарушениях, в рамках отдельного, нового раздела в структуре действующего Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Такое предложение обусловлено тем, что по смыслу нормы части 2 статьи 118 Конституции РФ суды могут разрешать дела только посредством судопроизводства, а не в каких-либо иных процессуальных формах, тем более присущих исполнительной власти. В Конституции РФ отсутствует указание на существование самостоятельной процессуальной формы разрешения судами дел об административных правонарушениях - производства по делам об административных правонарушениях. В этой связи такие дела в соответствии с императивной нормой части 2 статьи 118 Конституции РФ могут разрешаться только в форме административного судопроизводства.

При этом следует обратить внимание, что исключив из предмета правового регулирования и из структуры административного судопроизводства рассмотрение судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях, действующий КАС РФ (часть 5 статьи 1 КАС РФ) по существу вошел в противоречие с частью 2 статьи 118 Конституции РФ.

Также следует обратить внимание, что законодатель уже дважды предпринимал попытки реформирования административно-деликтного законодательства в 1984 и 2001 годах [1], при этом уместно отметить, что в связи с интенсивной динамикой развития Российской государственности в становлении демократического, социального, правового государства такой вопрос уже ставился и в 2014 году. Прошедший 3 марта 2014 года в Государственной Думе «круглый стол» по теме: «Законодательство об административных правонарушениях: проблемы и перспективы развития»... пришёл к выводу о необходимости третьей кодификации норм об административной ответственности, отражающей потребности противодействия современной административной деликтности. Большинство участников «круглого стола» высказались за необходимость подготовки двух взаимо-

связанных федеральных кодексов: об административной ответственности и административно-процессуального (юрисдикционного) кодекса.

Парламентариями было подготовлено два независимых документа:

Проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.01.2015). (вносился депутатами Государственной Думы А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным, В.Н. Плигиным) [2], а также Проект № 957581-6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) (вносился депутатами Государственной Думы В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским) [3]. Однако по ряду, в том числе объективных причин, все они были отклонены законодателем.

На наш взгляд именно сегодня для реформирования административно-деликтного законодательства есть веские основания и, что не маловажно, нормативная база, которая составит фундамент реформистских преобразований. Сегодня создана именно правовая основа данных реформистских нововведений.

Эту правовую базу составляют:

1) Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

2) Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

3) Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018);

4) также в этом ряду стоит реформа контрольной и надзорной деятельности, проводимая в настоящее время Правительством Российской Федерации.

Это и есть ответы на те вопросы, на которые по объективным причинам в свое время не смогли ответить разработчики проектов Федеральных законов № 703192-6 и № 957581-6 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Представляется в целях унификации разработку документов по реформированию контрольной и надзорной деятельности, а также административно-деликтного законодательства следует вести в одном ракурсе параллельно, взаимоувязывая их положения.

Логическим завершением работы, проделанной Межведомственной рабочей группой по подготовке Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также научным сообществом стало ее утверждение 5 июня 2019 года на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации Д. Медведева [4].

**СПРАВОЧНО:** в соответствии с поручением Дмитрия Медведева Концепция нового КоАП 1 июня была внесена Министерством юстиции в Правительство. Работа над концепцией продолжалась в течение двух месяцев в рамках специально созданной межведомственной рабочей группы, образованной распоряжением Правительства от 4 апреля 2019 года №631-р. В течение апреля – мая состоялось шесть заседаний этой рабочей группы.

Концепция нового КоАП РФ предусматривает разделение административного законодательства на материальное и процессуальное. Концепция направлена на совершенствование процедуры рассмотрения дел и обеспечение адекватности наказания совершённым правонарушением.

В заключение также хочу отметить, что в работе Межведомственной рабочей группы по подготовке Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях я представляю мнение ведущих ученых-административистов современной России, профессоров и докторов наук, которые занимаются данной проблематикой не только серьезно, но еще и профессионально. Экспертов межведомственной Правительственной рабочей группы – профессионалов высочайшей категории, среди них: Ю.П. Соловей, В.В. Денисенко, С.М. Зырянов, С.М. Зубарев, А.А. Гришковец, А.И. Каплунов, М.Н. Кобзарь-Фролова, П.И. Кононов, В.М. Редкоус, С.А. Старостин, А.И. Стахов, В.Е. Севрюгин, Ю.Н. Туганов, О.В. Шмалый, К.С. Черкасов и многие, многие коллеги-единомышленники. Огромное человеческое спасибо моим товарищам, коллегам и единомышленникам за их профессионализм и участие в столь важном и нужном деле по реформированию административно-деликтного законодательства.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.04.2019).

2. Проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.01.2015) [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=127476#0> (дата обращения: 20.09.2019).

3. Проект № 957581-6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=139890#08605356445668649> (дата обращения: 20.09.2019).

4. Об утверждении Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: распоряжение Правительства

Российской Федерации от 5 июня 2019 г. №. 1199 // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

5. Проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.01.2015) [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=127476#0> (дата обращения: 20.09.2019).

### **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ**

Воронов Алексей Михайлович.  
Доктор юридических наук, профессор  
Институт государства и прав Российской Академии Наук  
Воронежский институт МВД России  
E-mail: [igpran@igpran.ru](mailto:igpran@igpran.ru)  
Россия, 119019 Москва, ул.Знаменка, д.10.  
Тел.(495) 691-33-81.

Voronov Aleksei Mikhailovich Doctor of Law, Professor  
Institute of State and Rights of the Russian Academy of Sciences  
Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
E-mail: [igpran@igpran.ru](mailto:igpran@igpran.ru)  
Russia 119019 Moscow, Znamenka St., 10  
Tel.(495) 691-33-81.

**Ключевые слова:** Законодательство; унификация; Кодекс об административных правонарушениях.

**Key words:** Legislation; unification; Code of Administrative Offenses.

**УДК 342.9**

Годовникова Алла Михайловна,  
кандидат юридических наук, доцент  
Воронежский экономико-правовой институт

## СТАНДАРТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

### HUMAN RIGHTS STANDARDS: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS

*В данной статье рассматриваются стандарты прав и свобод человека, а также вопросы их защиты всеми доступными способами, гарантированными российской Конституцией и обеспечиваемыми созданными на ее основе государственными правозащитными механизмами, поскольку эти аспекты в настоящее время имеют особую значимость, учитывая массовость обращений граждан за защитой своих прав в суды национальной правовой системы.*

*This article discusses the standards of human rights and freedoms, as well as issues of their protection by all available means guaranteed by the Russian Constitution and provided by the state human rights mechanisms created on its basis, since these aspects are currently of particular importance, given the mass appeal of citizens to protect their rights to the courts of the national legal system.*

Стандарты прав и свобод человека и гражданина следует рассматривать как главные положения, выработанные в результате обобщения опыта создания и развития способов и приемов восстановления нарушенных прав, провозглашенных в основном законе любого государства.

Сама идея прав человека в современном обществе превратилась в концепцию единых принципов и норм, касающихся всех людей, независимо от государства, в котором они проживают. В данной концепции воплотились взгляды из различных религиозных доктрин, философских, экономических, политических, этических, правовых учений различных народов, а также воззрения, зарождавшиеся в разные века и эпохи. Юридическая суть рассматриваемой категории, нашедшая отражение в современной Конституции РФ, построена на философских убеждениях древних философов и философов-классиков о том, что у любого народа, в любом государстве должны быть рационально познаны и признаны общечеловеческие гуманистические идеалы и принципы, прежде всего идеал свободы и принцип достоинства человеческой личности.

Заложенный в ст. 2 Конституции РФ конституционно-правовой принцип о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью составляет главное содержание конституционного статуса личности и обяза-

ваает государство при наличии коллизий прав человека и иных конституционно защищаемых ценностей отдавать приоритет именно правам человека. Под приоритетом прав человека подразумевается не просто провозглашаемое преимущество в правах по сравнению с государственными интересами, а их реальная защита созданными государством для этой цели механизмами.

Механизмы правовой защиты основных прав и свобод человека и гражданина основаны на конституционных положениях, призванных обеспечивать и защищать конституционные права и свободы. А их защита судами Российской Федерации при реализации решений Европейского Суда по правам человека имеет особое значение в общей системе юридической защиты, поскольку, помимо направленности на достижение цели полноценной защиты прав и свобод, она осуществляет также функцию выполнения Российской Федерацией международных обязательств в обеспечении всеобщего и эффективного признания и осуществления прав, провозглашенных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколах к ней [1].

Россия, встав на путь демократических преобразований, в Конституции 1993 г. закрепила совокупность основных прав и свобод человека и гражданина, признаваемых цивилизованными государствами. Фундаментальную основу европейской цивилизации, воспринимаемую нашим государством, составляет учет потребностей социального развития, движение России к демократии и правовому государству с целью обеспечения в этом государстве прав человека и его достоинства, в том числе с учетом международных правовых стандартов. При этом необходимо понимать, что демократические методы и принципы нельзя просто заимствовать у других цивилизованных государств, «они должны быть органически освоены, стать осознанной необходимостью, частью национального склада жизни... а это происходит в ходе длительной социальной эволюции» [2, С. 44].

В конституционном праве Российской Федерации институт прав и свобод человека и гражданина занимает центральное место. Данный институт призван закрепить и обеспечить свободу народа и каждого человека в отдельности от произвола государственной власти [3, С. 120].

Провозглашая Российское государство как правовое (ст. 1), Конституция РФ указывает на такое развитие государства и местного самоуправления, которое строго подчинено закону, обеспечивает в обществе режим законности, в первую очередь конституционной законности. В правовом государстве цели и способы деятельности органов публичной власти ограничены конституционными (законодательными) рамками. Это и позволяет обозначить государство как конституционное.

В конституционном механизме защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренном ст. 45 Конституции РФ, думается, целесо-

образно выделять две основные формы защиты - юрисдикционную и неюрисдикционную. И в этой связи кратко приведем наши рассуждения.

Юрисдикционная форма защиты предусматривает такую государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, которая предполагает наличие и деятельность уполномоченных государственных органов по защите нарушенных субъективных прав личности в судебной процедуре. В неюрисдикционной форме защиты следует выделить две самостоятельные формы защиты: административную (обращение в уполномоченные (несудебные) органы по защите нарушенных субъективных прав) и самозащиту прав.

Традиционно признается, что основу юрисдикционной формы составляет такая государственная защита прав и свобод человека и гражданина, которая закрепляет обязанность государства специальными правовыми средствами обеспечивать защиту прав и свобод, осуществлять их регулирование.

Вместе с тем рассматриваемая классификация вызывает определенные дискуссии в научной литературе, поскольку, с одной стороны, она подразумевает достаточно широкий перечень форм и способов юридической защиты прав и свобод личности государственными органами (судебными, административными, органами власти), а с другой - перечень административных органов, на которые возложены задачи по осуществлению (защите) конституционных прав и свобод человека и гражданина, законодательно не зафиксирован. При этом терминология понятия «юрисдикционная форма защиты» смещает акценты в сторону понимания ее в качестве судебного механизма защиты прав и свобод личности. С целью устранения возникающих противоречий в понимании и применении обозначенных понятий необходимо сделать анализ этих противопоставляемых друг другу тезисов - юрисдикционная и неюрисдикционная формы защиты конституционных прав и свобод.

Те виды правовой защиты, которые осуществляются уполномоченными государственными органами или органами общественного контроля, например, защита гражданских прав в административном порядке, осуществляемая путем обращения к вышестоящему органу или должностному лицу, по нашему мнению являются неюрисдикционной формой защиты.

Законом также может быть предусмотрена ситуация, когда защита гражданского права в административном порядке является обязательным предварительным условием для обращения в суд. В таком порядке, например, рассматриваются споры, связанные с отказом в предоставлении либо с изъятием земельных участков. Следует иметь в виду, что решение, принятое в административном порядке, в любом случае может быть обжаловано в суд.

Граждане вправе обжаловать также бездействие указанных органов, если оно повлекло перечисленные выше последствия.

При этом важно четко понимать, что субъект права может обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы,

либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, организации или должностному лицу (т.е. до обращения в суд использовать право на подачу административной жалобы). Если гражданину в удовлетворении жалобы будет отказано, или же он не получит ответ в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

То есть, обеспечение стандартов прав человека в России в полной мере возможно на основе сочетания юрисдикционной и неюрисдикционной форм их юридической защиты, что само по себе также может рассматриваться как стандарт.

Административная форма защиты стандартов так же, как и юрисдикционная, основана на конституционных установлениях и охватывает комплекс государственно-правовых институтов по осуществлению (защите) конституционных прав и свобод человека и гражданина. Традиционно к ним относят: президентский контроль (Советы при Президенте РФ), парламентский контроль, институт уполномоченных (по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей и др.), органы общественного контроля (Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные наблюдательные комиссии по контролю за соблюдением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, и др.), прокурорский надзор.

Особое место при обеспечении и поддержке стандартов прав человека отечественной правовой системой отведено Президенту РФ. Президентский контроль осуществляется главой государства на высшей иерархической ступени государственной власти. Президент РФ в соответствии с ч. 2 ст. 80 российской Конституции является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, поэтому на данном аспекте остановимся более подробно.

Думается, что справедливо утверждать, что данная форма конституционной защиты стандартов прав и свобод является своего рода механизмом высшего, в последней инстанции на территории РФ, контроля за всеми существующими видами, формами и способами защиты прав и свобод человека и гражданина. О востребованности российскими гражданами, иностранцами и лицами без гражданства этого вида государственного контроля свидетельствует широко реализуемая возможность письменных обращений непосредственно к Президенту РФ, в Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека и в Администрацию Президента РФ.

Анализ практики показывает, что уровень доверия граждан к данной форме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина характеризуется массовостью письменных обращений к Президенту РФ, обращений, заявляемых в ежегодной телепередаче «Прямая линия с Президентом Российской Федерации», а также посредством интернет-обращений (обращений к Президенту РФ в форме электронного документа).

Кроме того, в рамках президентского контроля в качестве консультативных и совещательных органов действуют советы при Президенте РФ: Совет по развитию гражданского общества и правам человека; Совет по международным отношениям; Совет по противодействию коррупции; Совет по развитию местного самоуправления; Совет по науке и образованию; Совет по культуре и искусству; Совет по развитию физической культуры и спорта; Совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства; Совет по взаимодействию с религиозными объединениями; Совет по делам казачества;

Национальный совет по профессиональным квалификациям; Совет по русскому языку; Совет по стратегическому развитию и национальным проектам и др. [4, С. 24].

Названные советы в той или иной степени в рамках своей компетенции осуществляют деятельность, связанную с реализацией Президентом РФ конституционных гарантий прав и свобод человека.

Кроме того, Президент РФ в соответствии с ч. 2 ст. 85 Конституции РФ и ст. 29 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в случае выявления нарушения прав и свобод человека и гражданина также вправе приостановить действие акта высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) или акта органа исполнительной власти субъекта Федерации.

Данное полномочие Президента РФ вытекающее из функции главы государства как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обусловлено федеративным устройством Российского государства. Оно свидетельствует о конституционной ответственности Президента РФ за соблюдение гарантий прав и свобод человека внутри государства и за его пределами, за выполнение международных обязательств Российской Федерацией, в том числе субъектами РФ.

Согласно Конституции РФ федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют единую систему в Российской Федерации и, соответственно, имеют единые цели по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина. Реальная «вертикаль» исполнительной власти «предполагает сочетание дисциплины с отношениями партнерства и взаимного уважения конституционных прав каждого уровня власти».

Еще одним властным полномочием Президента РФ в рассматриваемой сфере обеспечения правовых стандартов является предоставленная Конституцией РФ Главе Государства возможность применения к высшим должностным лицам органов исполнительной власти субъектов Федерации мер ответственности, вплоть до отстранения их от должности.

Полномочие Президента РФ по отрешению от должности руководителя субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента является той формой защиты стандартов конституционных прав и свобод человека и граж-

данина, которая служит целям защиты всех без исключения лиц, находящихся в правовом пространстве соответствующего субъекта Федерации.

В качестве логического продолжения формы президентского конституционного контроля следует рассматривать создание института Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах, что направлено на обеспечение единого правового пространства и вертикали власти в частности, в области гарантированности правовых стандартов на всей территории РФ.

Действуя в пределах собственных конституционных полномочий в соответствии с ч. 2, 3 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ разделил страну на федеральные округа и использовал координирующие возможности в отношении органов исполнительной власти в регионах. Посредством утверждения в этих округах своих полномочных представителей он обеспечивает выполнение главных направлений внутренней политики и согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти как по горизонтали (внутри субъекта РФ), так и по вертикали (между федеральными и региональными органами государственной власти).

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, осуществляющие возложенные на них задачи в девяти федеральных округах, призваны способствовать обеспечению единых стандартов прав человека на всей территории страны, повышению ответственности глав исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов, а значит, возложенных российской Конституцией на Президента РФ функции по защите прав и свобод человека и гражданина.

Следует сказать, что на высшем властном уровне, защита принятых в России стандартов прав и свобод человека и гражданина осуществляется также Федеральным Собранием - парламентом Российской Федерации (парламентский контроль).

Несмотря на отсутствие в Конституции РФ прямого указания о возложении на парламент задач по защите прав и свобод человека и гражданина, такая защита осуществляется через реализацию полномочий представительного и законодательного органа Российской Федерации - Совета Федерации и Государственной Думы в законотворческом процессе и в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

Поскольку основной целью деятельности парламентариев является обсуждение и принятие законов, при осуществлении законотворческой деятельности они обязаны закладывать в принимаемые законы правовые основы соблюдения, обеспечения и защиты стандартов прав и свобод человека и гражданина, что, например, отражено в Федеральном законе от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», поскольку здесь заложена конституционная составляющая положений ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 46, ст. 48, 53, 118 Конституции РФ.

Таким образом, стандарты прав человека и их защита (а можно говорить, что и «стандарты их защиты») остаются и по настоящее время актуальными вопросами, от качества реализации которых зависит авторитет действующей власти и уровень развития модели правового государства в нашей стране.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]», подписан в г. Париже 20.03.1952; «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней», подписан в г. Страсбурге 16.09.1963; «Протоколом № 7», подписан в г. Страсбурге 22.11.1984) [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_29160](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160) (дата обращения: 09.09.2019).

2. Бурков А.Л. Конвенция о защите прав человека в судах России / А.Л. Бурков. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – С. 44.

3. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин. – М.: Норма: ИНФРАМ, 2011. – С. 120.

4. Курбатов А.Я. Защита прав и законных интересов в условиях «модернизации» правовой системы России / А.Я. Курбатов. – М.: Юстицинформ, 2013. – С. 24.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Годовникова Алла Михайловна. Кандидат юридических наук, доцент  
Воронежский экономико-правовой институт  
E-mail: [godovnikova.alla@bk.ru](mailto:godovnikova.alla@bk.ru)  
Россия, 394000, г. Воронеж, Ленинский проспект, д. 119 а.

Godovnikova Alla Mikhailovna. Candidate of Law, Associate Professor,  
Voronezh Institute of Economics and Law", Voronezh.  
E-mail: [godovnikova.alla@bk.ru](mailto:godovnikova.alla@bk.ru)  
Russia, 394000, Voronezh, Leninsky Prospekt, 119 a

**Ключевые слова:** стандарты; права человека; защита прав и свобод; Конституция РФ; государственное регулирование; административное регулирование.

**Key words:** standards; human rights; protection of rights and freedoms; the Constitution of the Russian Federation; state regulation; administrative regulation.

**УДК 342**

## **ОСОБЕННОСТИ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

## **PECULIARITIES OF PERSONNEL SECURITY IN THE BODIES OF INTERNAL AFFAIRS**

*Статья посвящена особенностям кадрового обеспечения в органах внутренних дел, на протяжении веков требования на службу в органы внутренних дел менялись, в зависимости от складывающейся социально-политической ситуации в стране. В статье приведены статистические данные, отражающие ситуацию по укомплектованности структурных подразделений органов внутренних дел, а также приведены конкретные меры, способствующие повышению уровня кадрового обеспечения.*

*The article is devoted to the peculiarities of staffing in the internal affairs bodies; over the centuries, the requirements for service in the internal affairs bodies have changed, depending on the current socio-political situation in the country. The article provides statistical data reflecting the situation regarding the staffing of structural units of the internal affairs bodies, as well as specific measures that contribute to improving the level of staffing.*

Правоохранительные органы являются основным инструментом обеспечения безопасности и правопорядка в Российской Федерации. Министерство внутренних дел (далее – МВД России) как составная часть правоохранительных органов играет огромную роль в реализации данной функции. МВД России является одной из самых многочисленных систем, так согласно указу Президента Российской Федерации, с 1 января 2018 года в штате МВД России числится не более 894 871 человека: из них 746 859 сотрудников органов внутренних дел, 17 199 федеральных государственных гражданских служащих и 130 813 работников [1].

На протяжении нескольких лет в целях решения существующих проблем (снижение уровня преступности, укрепление правопорядка и безопасности, повышение уровня квалификации сотрудников правоохранительных органов, в том числе и органов внутренних дел) в России осуществляется административная реформа, реформированию также подверглось и МВД России

На МВД России возложен широкий спектр задач, решение которых требует постоянного внимания к кадровой работе, целью которой является комплектование органов внутренних дел высококвалифицированными специалистами, обладающими высокими профессиональными, моральны-

ми и нравственными качествами, способные решать возложенные на органы внутренних дел задачи.

Комплектование кадров ОВД — это организуемая на плановой основе в соответствии с требованиями нормативных правовых актов система подбора и отбора, приема на службу, а также расстановка кадров, обеспечивающая формирование качественного состава сотрудников [2].

Вопросам комплектования органов внутренних дел на протяжении многих веков уделялось большое внимание, требования предъявляемые к кандидатам на службу в органы внутренних дел, а также к действующим сотрудникам менялись в зависимости от социально-политической ситуации в стране.

«Полицейская служба» как самостоятельный элемент выделилось в период правления императрицы Екатерины II в 1782 г. был принят «Устав благочиния или полицейский», в котором были впервые сформированы квалификационные требования к кандидатам на службу, попытки выделить полицию в самостоятельный вид службы также предпринимал и Петр I. Полицейский того времени согласно Уставу должен был обладать определенными качествами, а именно: здравым рассудком, доброй волей в отправлении порученного, человеколюбием, верностью службе императору, усердием к общему добру, радением к должности, честностью и бескорыстием [3].

В 1802 году Александр I образует как самостоятельную единицу министерство внутренних дел. В этот период времени появлялись новые учебные заведения, в том числе и университеты, повышался уровень грамотности населения, в связи с чем повышались требования к профессиональным качествам полицейских того времени. Так к кандидату на службу в городской полиции предъявлялись следующие требования: «...иметь благообразную наружность, крепкое телосложение. Отличное здоровье, остроту зрения, чистую речь, рост не ниже 2 аршин 6,5 вершков (171 см), возраст не моложе 25 лет, отслужившие воинскую службу и находящиеся в запасе армии, беспорочное поведение, сообразительность и расторопность» [4].

Руководство страны того времени осознавало необходимость реформирования «полицейской службы», в связи с чем 18 февраля 1858 года была обнародована концепция реформы полиции. В ней были утверждены правила приема на службу, увольнения, усовершенствована система ответственности сотрудников совершивших проступки.

Однако после Февральской революции 1917 года результаты проводимой Александром II реформы были устранены, а именно царская полиция была ликвидирована, а в замену ей создана народная милиция, вследствие чего изменились требования к кандидатам, а также процесс подбора кадров.

В советский период было принято немало нормативных актов, регулирующих службу в милиции, однако первым законодательным актом того периода стало Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции, утвержденное Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 28 сентября 1925 года [5].

В 1973 году, а именно 23 октября Постановлением Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел» были утверждены требования к кандидатам на службу в органы внутренних дел и к процессу отбора кадров, некоторые положения которых действуют и сегодня.

Следующий этап реформирования начался в 2009 году, когда Президент РФ подписал Указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации». 7 февраля 2011 года был принят Федеральный закон «О Полиции». Начатое в 2009 году реформирование органов внутренних дел, продолжается и на сегодняшний день. Первые результаты проводимой реформы дали понять, что не все предпринятые меры принесли положительный результат. На наш взгляд мероприятия, осуществляемые, МВД России, которые направлены на совершенствование кадрового состава не всегда эффективны. Сегодня можно констатировать тот факт, что подразделения органов внутренних дел испытывают «кадровый голод», данный вывод позволяют сделать статистические данные. Так в 2017 году некомплект в МВД России составил 5,9 % от штатной численности, а в 2018 7,4%, что на 1,5%. В 2018 году 8,9 % сотрудников органов внутренних дел было уволено, а принятых на службу всего 6,4 %. Складывающаяся ситуация позволяет нам говорить о негативных тенденциях, существующих в органах внутренних дел, а именно: ненормированность рабочего дня, невозможность планировать досуг, высокая степень переработок, большие нагрузки, невысокий уровень материально-технического обеспечения служебной деятельности сотрудников, в следствии чего престиж службы в органах внутренних дел в глазах общества находится на низком уровне.

Работа по комплектованию органов внутренних дел кадрами ведется в рамках подбора и отбора. По мнению А.И. Турчинова в процессе подбора «происходит поиск людей на определенные должности, отвечающих установленным требованиям социального института, видов деятельности в сфере государственной службы», а под отбором не понимает «поиск, идентификацию требованиям различных должностей, видов деятельности в сфере государственной службы с известными возможностями, накопленным профессиональным опытом, стажем, способностями человека» [5].

В следствии нехватки сотрудников полиции последнее время можно наблюдать в местах остановки общественного транспорта, в маршрутных такси, в учебных заведениях объявления о том, что на службу в полицию требуются сотрудники, а также предъявляемые требования к ним. Из-за некомплекта на службу приходят неквалифицированные сотрудники, с

низким уровнем нравственных и моральных качеств, которые допускают нарушения служебной дисциплины, а некоторые из них совершают должностные преступления.

Однако, несмотря на все трудности, работа по комплектованию вакантных должностей органов внутренних дел высококвалифицированными специалистами должна вестись непрерывно, а именно должен осуществляться тщательный отбор кандидатов на службу, способных по своим профессиональным и деловым качествам отвечать реалиям современной жизни.

По нашему мнению, для привлечения на службу специалистов, способных решать задачи, возложенные на органы внутренних дел, необходимо повышать уровень материально-технического обеспечения служебной деятельности, уходить от существующей «палочной системы», повышать материальное обеспечение сотрудников, а также руководитель структурного подразделения должен обеспечивать комфортный для осуществления служебных задач климат в коллективе. Данные меры, по нашему мнению, позволят повысить престиж службы в органах внутренних дел, а также укомплектовать вакантные должности в подразделениях органов внутренних дел высококлассными специалистами.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. О внесении изменений в Указ Президента РФ от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах МВД РФ»: указ Президента РФ от 31 декабря 2017 г. № 652 // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

2. Мещеряков К.А. Некоторые аспекты комплектования кадров в органах внутренних дел Российской Федерации / К.А. Мещеряков // URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35280453> (дата обращения: 22.10.2019).

3. Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – М.: ВНИИ МВД России, 2002. – С. 19.

4. Горобцов В.И., Гонюхов С.О. Российская полиция в мундире: учебное пособие / В.И. Горобцов, С.О. Гонюхов. – М., 2000. – С. 65-66.

5. Управление персоналом: учебник для вузов / под ред. А.И. Турчинова. – М., 2003. – 396 с.

## **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ**

Горбацевич Ольга Анатольевна. Адъюнкт.  
Воронежский институт МВД России.  
E-mail: [olyashebanova@yandex.ru](mailto:olyashebanova@yandex.ru)  
Россия, 394065, Воронеж, проспект Патриотов, 53.  
Тел. (473) 200-52-98.

Gorbatsevich Olga Anatolyevna. Adjunct Institute. Lt. Police.  
Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia.  
E-mail: olyashebanova@yandex.ru  
Russia, 394065, Voronezh, Prospect Patriotov, 53. Tel. (473) 200-52-98.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел; вакантные должности; кадровое обеспечение; кандидат на службу; кадровая политика; подбор; отбор.

**Key words:** internal affairs bodies; vacant positions; staffing; candidate for service; personnel policy; selection; selection.

**УДК 342**

Грива Виктория Александровна,  
адъюнкт  
Краснодарский университет МВД России

## МАРКИРОВКА ТАБАЧНОЙ ПРОДУКЦИИ КАК СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЕЕ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ

### LABELING OF TOBACCO PRODUCTS AS A WAY TO COUNTER ILLICIT TRAFFICKING

*Статья посвящена маркировке табачной продукции как одному из способов противодействия ее незаконному обороту. Рассматриваются проблемы, связанные с контрафактной продукцией на табачном рынке, анализируются причины, которые обуславливают незаконный оборот табачных изделий, предлагается комплекс мер, который направлен на противодействие незаконному обороту табачной продукции, приведены изменения законодательства в области маркировки табачной продукции.*

*The article is devoted to the labeling of tobacco products as one of the ways to counter its illegal trafficking. The problems associated with counterfeit products in the tobacco market are considered, the reasons that cause illicit trafficking in tobacco products are analyzed, a set of measures aimed at combating illicit trafficking in tobacco products is proposed, changes in legislation in the field of labeling of tobacco products are presented.*

**Keywords:** *marking of tobacco products, illicit trafficking of tobacco products, tobacco products, measures to combat counterfeit tobacco products, unique identification.*

На современном этапе в Российской Федерации одной из самых актуальных проблем является производство и распространение нелегальной продукции. Такая фальсифицированная и контрафактная продукция несет угрозу безопасности и здоровью населения, а также причиняет вред правообладателю товарного знака, так как не соответствует стандартам и не проходит соответствующую сертификацию, которые предъявляются к продукции. Защита правообладателей товарных знаков табачной продукции, проводится на основе Таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности. Возникают проблемы в тех случаях, когда выявляется факт незаконного оборота табачной продукции и снабжаемой нелегальными специальными марками.

С каждым годом во многих зарубежных странах сокращается число потребителей табачной продукции, вводятся ограничения, ведется целенаправленная и активная борьба за здоровый образ жизни населения. Однако,

в Российской Федерации ситуация складывается иначе: законодательные ограничения несущественны, число курильщиков увеличивается, а рынок табачной продукции считается перспективным и развивающимся [9]. Тем самым вызывая интерес у криминальных структур (контрабанда табачных изделий, массовая подделка зарубежных и отечественных табачных марок, неиспользование контрольно-кассовых машин при торговле и так далее).

Под незаконным оборотом табачной продукции понимается:

- реализация табачной продукции производителем, который не получил право на их производство в должном порядке;
- реализация табачной продукции без уплаты налогов и сборов, требуемых законом;
- контрабандный ввоз в страну и вывоз из страны табачных изделий, оборудования, ингредиентов;
- занижение налогооблагаемой базы за счет фирм-однодневок, которые зарегистрированы на подставных лиц;
- реализация неучтенной табачной продукции, которые не указывают в отчетах;
- ведение под видом розничной оптовой торговли табачной продукции с целью уклонения от уплаты налога на прибыль;
- продажа поддельной табачной продукции с использованием другого производителя торговой марки;
- сбыт табачной продукции с нарушенными требованиями при производстве, установленных законом (превышены допустимые уровни содержания вредных веществ; нарушения в оформлении упаковки табачной продукции) [15].

Борьба с незаконным оборотом табачной продукции актуальна в связи с давлением неконтролируемой теневой экономики и потерей доходов федерального бюджета, а также угрозами для национальной безопасности страны, которые связаны с финансированием криминалитета доходами от незаконного оборота табачной продукции [12]. Организованная транснациональная преступность стремится использовать территорию Российской Федерации как один из звеньев в цепи незаконного оборота табачной продукции в страны Европейского союза.

Таким образом, в Российской Федерации необходима маркировка табачной продукции как один из способов противодействия ее незаконному обороту.

Особые требования к учету табачной продукции, подразумевающие обязательную ее маркировку, вступают в силу с 1 марта 2019 г., но с января 2018 года стартовал проект в пилотном режиме по маркировке и прослеживанию табачных изделий, который продлится до конца 2018 года. В процессе эксперимента на пачку сигарет наносится цифровой код, сгенерированный специальными средствами. Затем по первичным документам,

задействуется автоматизированный контроль движения продукции и на основе данных контрольно-кассовой техники ее вывод из оборота.

В ходе пилотного проекта на каждую пачку сигарет наносится цифровой код Data Matrix. Он дает возможность отслеживать на всех этапах движения пачку сигарет - от производителя до магазина.

Так как система маркировки табачной продукции охватывает все этапы оборота табачных изделий. Код проверяется на каждом шагу, а после списания или продажи выводится из употребления. Таким образом, из оборота исключается полностью нелегально ввезенный или произведенный товар. Хранение, реализация, перевозка табачных изделий будет невозможна без маркировки, операция будет приостановлена с помощью функционала онлайн-касс. Информация, которая содержится на каждой пачке сигарет, в индивидуальном коде: дата, место и время производства, наименование марки и данные, которые дают возможность определить подлинность табачной продукции.

Маркировка табачных изделий осуществляет гражданский контроль: покупатель самостоятельно может проверить товар на легальность. С помощью смартфона можно отсканировать код на упаковке и в приложении узнать всю информацию о сроке годности, производителе, происхождении. В случаях, если информация будет не соответствовать, то можно сообщить через приложение в ИС для того, чтобы все этапы подозрительной пачки проверили и самого поставщика.

В ходе эксперимента на сегодняшний день никаких проблем не возникало, но еще сложно говорить о сложностях и потенциальном эффекте от введения маркировки преждевременно. По окончании эксперимента можно проследить, если издержки на обслуживание системы окажутся высокими, то система маркировки будет способствовать не противодействию с незаконным оборотом, а его росту за счет вынужденного ухода малого ритейла в теневой рынок [14].

Считается, что пилотный проект даст возможность проверить эффективность механизмов маркировки табачных изделий для обеспечения ее подлинности, а также для противодействия незаконного оборота табачной продукции. По итогам эксперимента будет определена целесообразность перехода на обязательную маркировку табачной продукции.

Участники Эксперимента со стороны субъектов обращения табачной продукции определяются на добровольной основе на основании их заявления.

На сегодняшний день все еще открытым остается вопрос, чем именно будет маркироваться табачная продукция. Вариантов несколько. Первый вариант был предложен участниками табачного рынка, а второй - RFID-метки, которые используются при маркировке меховых изделий. Третьим вариантом является единая государственная автоматизированная информационная система (ЕГАИС), которая в настоящее время работает для алкогольной продукции. С помощью системы цифровой маркировки

табачных изделий поможет повысить эффективность табачного рынка в России, а также в борьбе с незаконными поставками табачной продукции в Российскую Федерацию.

На финальном шаге особенности маркировки табачной продукции будут отражены в законе, который закрепит все аспекты работы: от размера платы за генерацию кодов до видов ответственности за нарушения. В 2018 году федеральный закон по маркировке табачных изделий всего один: 487-ФЗ, который подписан президентом Российской Федерации в 2017 году. Данный закон устанавливает сам факт запуска системы отслеживания товаров и запрещает оборот в обход этих правил. 487-ФЗ будет действовать с 1 января 2019 года.

Госдумой были внесены поправки, которые предусматривают введение обязательной маркировки табачной продукции.

Законопроект №371795-7 вносит изменения в Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака». Статья 18 данного закона дополняется новой частью 2.1. Она устанавливает, что учет производства табачной продукции, перемещения через границу, а также осуществления розничной и оптовой торговли табачных изделий осуществляются на основании систем маркировки товаров средствами идентификации [3; 6].

Особо значимыми стали нововведения Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 530-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер противодействия обороту контрафактной продукции и контрабанде алкогольной продукции и табачных изделий» [2].

В Уголовном кодексе РФ изменены нормы, которые устанавливают расчет крупного и особо крупного размера, а равно ущерба для приобретения, производства, хранения, сбыта или перевозки табачных изделий без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством [1].

Борьба с незаконным оборотом табачной продукции – это политика, за которую серьезно взялось государство Российской Федерации. В апреле 2018 года был подписан целый план мероприятий по борьбе с незаконным оборотом табачной продукции. Из чего следует также, что государство преследует цель - увеличение собираемости налогов и акцизов в пользу бюджета. Из-за незаконного оборота табачной продукции потери бюджета за 2012-2016 годы составили 105 млрд рублей, а на табачном рынке объем контрафакта в 2017 году составил около 5% [17].

Нововведение заметно снизит скорость производства табачной продукции, так как машина выпускает 600 пачек сигарет в минуту, а скорость маркировки - всего 200 пачек. И необходимое оборудование дорогостоящее, что грозит дополнительными издержками.

Аналитики табачного рынка отмечают, что в 2018 году доля контрафакта табачной продукции выше, чем в 2017 году. Поскольку в 2017 году незаконный оборот табачной продукции занимал 4,6% рынка, то в 2018 году уже в первом квартале составил 7,7% [17].

По данным ГУБЭП МВД России, подпольные фабрики и цеха по производству фальсифицированных табачных изделий действуют во многих регионах Российской Федерации: на Северном Кавказе, в Ленинградской, Московской, Ростовской, Омской, Ярославской областях, в Краснодарском крае. Удельный вес незаконного оборота табачной продукции составляет от 20 до 45% всего объема продаж [13].

В настоящее время в России функционируют табачные фабрики, которые работают на импортном сырье и ввозят помимо табака еще фильтры, папиросную бумагу, различные добавки. А часть табачной продукции производится с нарушением гигиенических норм содержания в дыме смолы и никотина, а также без указания сведений о месяце и годе производства на пачке, упаковке, максимальной розничной цены [7].

По данным таможенных органов России, в настоящее время Россия является лидером по экспорту нелегальной табачной продукции, что обусловлено в первую очередь с низкой себестоимостью и особенностями налогообложения в России и ЕС.

Основными причинами незаконного оборота табачной продукции на рынке Российской Федерации являются следующие факторы:

- нехватка в правоохранительных органах техники и специалистов, для производства экспертизы контрафактной продукции;
- неурегулированность порядка расчета ущерба, который был причинен правообладателю товарного знака [8];
- пробелы в нормативных актах Российской Федерации, которые связаны с отсутствием определения понятия фальсификата и контрафакта;
- на территории Российской Федерации в настоящее время действуют ОСТы, ГОСТы и ТУ.

Вышеуказанные причины являются существенными, что привело к введению дополнительных мер законодателем противодействия незаконному обороту табачной продукции [2].

Анализ рынка табачной продукции Российской Федерации показал, что за период 2012-2016 г. средние цены производителей табачной продукции выросли на 70% [17]. Однако в мелкорозничной торговле данная продукция отличается от цен, рекомендованных государством. Покупателей привлекает именно разница в цене, не задумываясь об источниках данной продукции.

В России нелегальная табачная продукция реализуется по меньшей цене через нелегальные каналы сбыта. В Россию из других стран поступает около 60% нелегальной табачной продукции, данная статистика связана в

первую очередь со значительной разницей в акцизах на табачные изделия. В 2017 году в России акциз на 1 тыс. сигарет составлял не менее 2123 рублей. При этом в Казахстане идентичный показатель почти вдвое ниже – на 1 тыс. сигарет - 1,1 тыс. рублей [17].

Таким образом, предпринимателям, которые занимаются нелегальной табачной продукцией выгодно привозить продукцию из соседних стран, поскольку это дает им дополнительную прибыль, а за счет маркировки табачной продукции повысится прозрачность рынка, а также снизится незаконный оборот табачной продукции.

Но при этом нелегальный сегмент рынка не будет участвовать в маркировке табачной продукции, то его масштабы такая система сократить полностью не сможет, так как производитель нелегальной табачной продукции и потребитель контрафактных табачных изделий находятся вне официальной информационной системы отслеживания, следовательно, предлагается комплекс мер, направленных на противодействие незаконному обороту табачной продукции:

1. При разработке законодательных актов, которые регламентируют деятельность табачной отрасли, Органам государственной власти необходимо чаще привлекать специалистов в данной области.

2. Борьба с незаконным оборотом табачной продукции может стать эффективной, если будет проводиться в рамках многоотраслевого сотрудничества между различными межправительственными и государственными учреждениями. Данным структурам необходимо регулярно осуществлять мониторинг табачного производства с целью сопоставления количества выданных акцизных марок и выпущенных сигарет.

3. Усилить государственный контроль над ввозом на территорию страны и перемещением по стране оборудования для производства табачной продукции с целью уменьшения возможностей его попадания в руки производителей фальсификата.

Вышеперечисленные меры не являются исчерпывающими, но они могут сыграть позитивную роль в дальнейшем развитии в Российской Федерации цивилизованного рынка оборота табачной продукции, которая будет отвечать всем требованиям, а маркировка табачной продукции даст возможность проверять подлинность табачных изделий и предотвратить незаконное производство, ввоз и ее оборот.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Уголовный кодекс Российской Федерации. – М.: Юркнига, 2016.
2. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г № 530-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер противодействия обороту контрафактной продукции и

контрабанде алкогольной продукции и табачных изделий» // Собрание законодательства РФ, 2018.

3. Законопроект №371795-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного управления в сфере официального статистического учета», 2018.

4. Федеральный Закон РФ от 22.12.2008 г. «Технический регламент на табачную продукцию» № 268-ФЗ (в ред. от 14.09.2017)

5. Закон РФ от 23.09.1992 № 3520-І «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» (в ред. ФЗ от 11.12.2002 N 166-ФЗ, с изм. от 24.12.2002).

6. Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака».

7. Алмазов, Ю. До последней затяжки / Ю. Алмазов // Московская правда, 2015.

8. Калинин, А.В. Проблемы контрафакта в Российской Федерации / А.В. Калинин, А.П. Сурник, 2012. – №8. – С.31.

9. Кудряшова, М.В. Сигарета бьет по кошельку / М.В. Кудряшова // Вечерний Челябинск, 2017.

10. Кузнецова, И.А. Особенности противодействия обороту контрафактной продукции, контрабанде алкогольной продукции и табачных изделий на современном этапе / И.А. Кузнецова // Юридическая наука и практика, 2016. – №3. – С.162-168.

11. Леонов, А.И. Применение специальных знаний при выявлении признаков контрафактной табачной продукции / А.И. Леонов, О.Д. Соловьев // Юридическая наука и практика, 2016. – №2. – С.174.

12. Онищенко, Г.Г. Выйти из алкогольно-табачного тумана / Г.Г. Онищенко // Российская газета, 2016. – № 4826.

13. Отчет о деятельности ФТС России по пресечению контрабанды сигарет и фактов их фальсификации за 2017 г. – М.: ФТС России, 2017.

14. От контрабанды табачных изделий Россия теряет до 70 млн долл. в год // ИТАР-ТАСС, 2017.

15. Чапкевич, Л.Е. Контрафактная и фальсифицированная продукция: проблемы и пути их решения / Л.Е. Чапкевич // Право и экономика. 2016. – № 6.

16. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. // [Электронный ресурс]: режим доступа: <http://cbsd.gks.ru/>

17. Статистические данные Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка за 2014- 2016 год. // [Электронный ресурс]: режим доступа:[http://fsrar.ru/industry/1261678438828/statisticheskij\\_sbornik\\_v\\_2017\\_2018\\_godah](http://fsrar.ru/industry/1261678438828/statisticheskij_sbornik_v_2017_2018_godah).

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Грива Виктория Александровна. Адъюнкт.  
Краснодарский университет МВД России.  
Россия, 350912, Краснодар, ул.Ярославская,128Тел. (861) 258-14-26  
e-mail: vika.griva@bk.ru

Griva Victoria Alexandrovna. Adjunct.  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.  
Russia, 350912, Krasnodar, Yaroslavskaya St., 128 Tel. (861) 258-14-26  
e-mail: [vika.griva@bk.ru](mailto:vika.griva@bk.ru)

**Ключевые слова:** табачная продукция, маркировка табачной продукции, оптовая и розничная торговля табачной продукцией.

**Key words:** tobacco products, labeling of tobacco products, wholesale and retail trade in tobacco products.

**УДК 342**

**Грицай Владимир Викторович,**  
кандидат исторических наук, доцент  
Краснодарский университет МВД России

**«НОВАЯ КОЛОНИЗАЦИЯ». К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ  
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**«NEW COLONIZATION». TO THE QUESTION OF FORMING  
A MANAGEMENT SYSTEM OF THE MIGRATION POLICY OF  
THE RUSSIAN FEDERATION**

*На основе анализа концептуальных положений о миграционной политике РФ делается вывод о необходимости учреждения специальной управленческой структуры способной комплексно обеспечить последовательное решение задач внутренней миграционной политики.*

*Based on the analysis of conceptual provisions on the migration policy of the Russian Federation, it is concluded that it is necessary to establish a special management structure capable of comprehensively ensuring a consistent solution to the problems of internal migration policy.*

К вопросу о формировании системы управления миграционной политикой Российской Федерации.

Понимая глобализацию как процесс всемирной экономической политической культурной и религиозной интеграции и унификации. Считаем необходимым указать, что основным следствием этого процесса является миграция.

Исходя из этого видно, что повлиять на эти миграции усилиями одного государства возможно только с помощью жестких регулирующих мер ограничительного порядка. Иначе миграционные процессы, в которые втянуто государство, послужат одной из причин дестабилизации его внутриполитического и социально-экономического состояния, вплоть до самых крайних форм проявления этих кризисных явлений.

И, не будет преувеличением при этом отметить, что именно в миграционной и связанной с ней непосредственно демографической сферах, формируются латентные угрозы национальной безопасности, которые могут напрямую привести к утрате территориальной целостности государства.

Указанные угрозы особенно актуальны для государства, имеющего весьма протяженную географическую протяженность, неоднородный по национально-культурному признаку состав населения и неодинаковые по социально-экономическому развитию территории.

А именно таковым и является Российская Федерация. Следовательно, именно наше государство подвергается сегодня таким угрозам. И, чтобы усиленно им противостоять в этой сфере нашей стране, как никогда ранее, требуется жесткая миграционная политика, способная эффективно регулировать миграционные процессы и отношения, как на внешнем, так и на внутреннем уровнях, то есть по поводу внешней и внутренней миграции.

В новой Российской истории предпринималось несколько попыток концептуально определить и перспективно спланировать меры по обеспечению миграционной безопасности государства, кроме того, основные принципы реализации концептуальных положений получали свое развитие в нормативно-правовой базе отечественной правовой системы, которые напрямую регулировали отношения по поводу миграционных отношений в той или иной сфере общественной жизни. Соответственно и расположены эти нормы были в отраслевых правовых блоках: уголовных, административных, гражданских и других отраслей права.

В этой работе мы не ставим задачу подробного изучения истории правового обеспечения миграционной политики Российской Федерации, а используем для анализа лишь две последние концепции.

Речь идет о действующей Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, принятой Указом Президента РФ 31 октября 2018 года и отмененную вышеназванным указом, Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Президентом РФ от 8 июня 2012 года). Они составлены в соответствии с Конституцией РФ, основополагающих документов по вопросам миграции, среди которых стоит особо отметить, Стратегию национальной безопасности, Концепцию демографической политики, и что касается только «Концепции-2018» стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона, а так же Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года.

Последние два документа легли в основу действующей Концепции неслучайно, и, некоторым образом объясняют тот факт, что новая концепция принимается, не дожидаясь истечения срока действия прежней. Хотя это, по началу, вызывало определенное недоумение. А при более подробном изучении и сравнении содержания колонизации 2012 и 2018 года понимаем, что ситуация в миграционной сфере начала изменяться очень быстро и по таким направлениям, которые не в полной мере были учтены Концепцией прежней редакции (2012 года). По объективным причинам уже нельзя было продолжать реализацию ее положений, и принятая осенью 2018 года редакция значительно изменила некоторые параметры реализации и миграционной политики как на внешней, так и на внутреннем уровне правового регулирования.

Принято говорить, что миграционная Концепция 2012 года была в основном направлена на активизацию деятельности по привлечению мигрантов на территорию России, с этой целью предусматривались меры ограничительного характера только по отношению к незаконной миграции. Угрозы определялись только в этой сфере. Констатировали факт невысокой миграционной привлекательности России по сравнению с другими странами, готовыми принимать мигрантов. Но действенных мер не предусматривалось, и в конечном итоге мы получили миграционный прирост за счет мигрантов низкого уровня качества. И напротив, страна теряла собственное более качественное население вследствие убытка его в более привлекательные районы. При этом миграционный прирост происходил за счет прибытия неславянского населения из бывших советских республик.

По сути, необходимо активно разрабатывать и внедрять программы способные изменить ситуацию. Действующей программы по переселению недостаточно для обеспечения страны мигрантами с востребованными квалификационно-профессиональными качествами, но и близкими к которому населению социокультурными характеристикам, способными обеспечить успешную адаптацию и интеграцию в Российское общество.

Концепция 2012 года декларировала необходимость модернизации миграционной системы и после ее принятия эта модернизация началась довольно активно, хотя и по началу не коснулась структуры органов ее осуществляющих. До 2016 года во главе этой структуры находилось ФМС, как самостоятельная структура, реализовывавшая государственную политику в сфере миграции, то есть болонка той самой концепции.

Концепцию 2012 года принято считать либеральной. Период либерализма в миграционных процессах и их правовом регулировании завершается весной 2019 года когда была ликвидирована Федеральная Миграционная Служба и вопросы миграции были переданы в ведение МВД(правильнее говорить возвращены) в специально созданное управление по вопросам миграции.

У некоторых авторов «передача миграции в зону ответственности МВД вызвала настороженное отношение». Справедливо ожидая ужесточения миграционного законодательства, и миграционной политики. Как это уже случалось в прежнюю передачу в 2002 году.

Эти прогнозы не оправдались в полной мере, и Концепция 2018 года предполагает гораздо более жесткие, ограничительные сценарии в развитии миграционных отношений. Последнее в купе с тем, что полномочия по миграции вновь переданы МВД, как мы уже отмечали выше, могло бы выражать определенный оптимизм, если бы не некоторые обстоятельства.

С одной стороны, и это безусловно с нашей точки зрения правильно и отвечает, так сказать духу времени, концепция значительно усиливает раздел совершенствования механизмов профилактики, предупреждения выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Рос-

сийской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, и дает основания для корректировки в сторону ужесточения наказания за противоправную деятельность в этой сфере.

С другой стороны, по нашему мнению, недостаточно внимания уделено криминологической составляющей внутренних миграционных процессов.

Да и вообще, исследователи отмечают чисто иммиграционный характер Концепции 2018, так как подавляющее число положений касается отношений, связанных с пересечением государственной границы.

Но для нашей страны не менее важным, а в современной ситуации как нам кажется, наиболее важным является рассмотрение проблем, вызванных внутренними миграционными процессами.

Здесь на первый план выходит не столько проблемы стратегического регулирования, сколько проблемы, связанные с субъектами реализации управления в сфере миграции.

Другими словами, нужна самостоятельная, в смысле, отдельная структура, обеспечивающая миграционные процессы внутри страны. Под обеспечением понимается не только правовое регулирование, но и финансово-экономическое, социально-культурное, бытовое, наконец, сопровождения.

То есть нужна структура, которая смогла бы решать весь комплекс проблем, связанный с миграцией, явлением, как известно сложным и многоаспектным. Структура эта должна обеспечиваться собственными научными данными, необходимыми для решения миграционных задач.

Мы настаиваем на том, что основные угрозы безопасности в миграционной сфере формируются сегодня на внутреннем уровне, то есть государству срочным, безотлагательными мерами нужно решать проблему перераспределения населения по территории страны.

Не побоюсь этого слова, нам нужна новая колонизация. Уверен, что другого способа укрепления обороноспособности и сохранения территориальной целостности у нас нет. Вряд ли нас спасет создание очередной военной группировки (Дальневосточной, Тихоокеанской Забайкальской и т.д.).

Сейчас государству необходимо потратить средства на создание регионов, территорий, которые были бы привлекательны в миграционном отношении. Соглашусь с тем, что определенные шаги в этом направлении предпринимаются, в связи с этим отмечу, что понимание проблемы присутствует, но эти меры явно недостаточны (Дальневосточный гектар, 2% ипотеки и др.). Отсутствие научного подхода к решению такой задачи приводит к неэффективному расходованию средств. (в Якутии дальневосточный гектар не нужен, а в Алтайском крае он жизненно не обходим.)

К сформулированным выводам стоит добавить, что новое-это хорошо забыто старое. Примерно такие же задачи стояли перед царским правительством в конце XIX начале XX века. Оно приступило к их решению и положительный эффект не заставил себя ждать. Колонизационный и пере-

селенческий процесс, то есть его результаты, внесли свой вклад в знаменитую статистику мирного 1913 года, которая привела в ужас весь западный мир. Даже мировая война и последовавшие за ней две революции не смогли остановить миграционное и колонизационное движение. Молодая Советская республика в полной мере восприняла эту политику, эти идеи, предав им, впрочем, как и всему классовый характер, поставила переселенческое дело на планово-научную основу, и успешно продолжило. Именно навыки и опыт организации миграционных потоков, основы которого были изложены еще в XIX веке дали возможность провести эвакуацию и реэвакуацию в период 1939-1947.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622.
2. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 8 июня 2012 г.
3. Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 20 июня 2017 г. № 1298-р.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Грицай Владимир Викторович. Кандидат исторических наук, доцент  
Краснодарский университет МВД России  
E-mail: vla-fabio@yandex.ru  
Россия, 350912, Краснодар, ул. Ярославская, 128.  
Тел. 8 918 411 03 77

Gritsay Vladimir Viktorovich, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
E-mail: vla-fabio@yandex.ru  
Russia, 350912, Krasnodar, Yaroslavskaya St., 128  
Tel 8 918 411 03 77

**Ключевые слова:** система управления; миграционная политика; незаконная миграция; внешняя миграция; внутренняя миграция; демографическая политика; миграционная привлекательность региона

**Key words:** control system; migration policy; illegal migration; external migration; internal migration; population policy; migration attractiveness of the region

**УДК 35.075.1**

**Заброда Дмитрий Григорьевич,**  
кандидат юридических наук, доцент  
Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ  
УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ  
(ПО МАТЕРИАЛАМ АНКЕТИРОВАНИЯ)**

**ACTUAL PROBLEMS OF ACTIVITIES POLICE COMMISSIONERS  
(BASED ON THE SURVEY MATERIALS)**

*В статье изложены результаты анкетирования участковых уполномоченных полиции, обучавшихся в Крымском филиале Краснодарского университета МВД России, проведенного автором в 2014-2019 гг. В частности, определены критерии актуальности и источники получения информации о той или иной проблеме, возникающей в деятельности участковых уполномоченных полиции, выявлены перечень основных из них, а также вопросы, требующие дополнительного нормативно-правового, методического обеспечения их служебной деятельности.*

*The article presents the results of a survey of district police officers who studied at the Crimean branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, conducted by the author in 2014-2019. In particular, criteria of relevance and sources of information on a particular problem arising in the activities of district police officers, identified a list of the main ones, as well as issues that require additional regulatory and methodological support of their official activities.*

Служба участковых уполномоченных полиции (далее - УУП) относится к основным подразделениям полиции, которое наиболее приближено к населению.

Множественность задач, стоящих перед УУП, обуславливает потребность в универсализации его полномочий, реализуемых в процессе повседневной деятельности.

Так, ими ежегодно рассматривается более 12 млн. обращений и заявлений граждан, раскрывается каждое 3-е преступление, профилактируется около 230 тыс. человек, состоящих на учетах в органах внутренних дел. При непосредственном участии УУП обеспечено снижение числа преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного и наркотического опьянения, на бытовой почве и ранее судимыми лицами.

Оценивая деятельность полиции в 2019 г. Президент России В. Путин указывает, что «...в последние годы растёт доля граждан, которые считают, что полиция оказывает существенную помощь в решении их

проблем. Это самый главный критерий, самая важная оценка. Это прямо связано с вашей (*полицейских* – курсив наш) повседневной работой, что называется, «на земле», с деятельностью участковых инспекторов. Добавлю, что число людей, которые знают своего участкового, также повышается, и это приятная и важная тенденция» [1].

По данным социологических исследований отмечен и рост уровня доверия граждан к участковым инспекторам полиции: в 2018 году он составил 61 % [2]. При этом, социологи считают, что фактор знакомства с участковым инспектором связан с доверием и оценками деятельности полиции: у лично знающих своего участкового они выше, чем у остальных [3].

Позитивно оценивает работу УУП и Министр внутренних дел Российской Федерации В. Колокольников. Он указывает, что «нагрузка на сотрудников (в контексте выступления – УУП) остаётся весьма и весьма высокой. Иных путей оптимизации их деятельности, кроме как освобождение от несвойственных или избыточных функций, нет» [1].

Несмотря на наличие позитивных результатов в деятельности в работе УУП теоретиками и практиками отмечается и ряд проблем, которые являются актуальными и требуют решения в контексте оптимизации службы.

По нашему мнению, критериями актуальности той или иной проблемы в деятельности УУП могут быть:

- важность для реализации задач и функций в конкретный период деятельности ОВД;

- приоритетность задачи как для полиции в целом, так и для службы УУП в частности;

- несоответствие между имеющимися ресурсами (временными, материальными, информационными) и объемом, возложенных на УУП обязанностей;

- недостатки в нормативном обеспечении деятельности УУП, приводящие к неопределённости в принятии им решений.

Считаем, что информация об актуальных проблемах, возникающих в деятельности УУП, может быть получена в ходе изучения:

- текстов нормативных, программных и планирующих документов (как федерального, так регионального и местного уровня), в преамбулах которых констатируются недостатки в деятельности УУП;

- выступлений руководителей органов государственной власти, МВД России и территориальных органов, акцентирующих внимание на наиболее значимых задачах и недостатках в работе УУП;

- результатов научных, в том числе и социологических исследований (опросов граждан, анкетирования сотрудников полиции, интервьюирования экспертов), выявляющих негативные тенденции в функционировании службы в целом или в рамках отдельных направлений;

– мониторинга правоприменения, правоохранительной и судебной практики, в том числе документов прокурорского реагирования, решений судей и иных органов административной юрисдикции, материалов комплексных, целевых и поточных проверок подразделений ОВД и УУП;

– содержания программ научно-практических мероприятий и опубликованных по результатам их проведения материалов, посвященных таким проблемам.

На наш взгляд, одним из объективных методов получения данных о деятельности полиции является анкетирование – это метод сбора исследуемых данных, основанный на опросе опрашиваемых с помощью анкет. Основная цель его проведения – оперативно и с минимальными затратами составить объективное представление о мнении респондентов по той или иной проблеме.

В 2014-2019 гг. нами проводилось анкетирование 132 участковых уполномоченных полиции, обучавшихся в Крымском филиале Краснодарского университета МВД России (из них 64 – слушатели курсов повышения квалификации и переподготовки, 68 – слушатели-заочники). 94 % респондентов, проходили службу в подразделениях УУП МВД по Республике Крым и УМВД России по г. Севастополю. Средний стаж службы в органах внутренних дел 6,5 лет, в службе УУП – 4 года.

Анкета предусматривала как закрытые вопросы (варианты ответа были предложены анкетирующим), так и открытые (респонденты предлагали свой вариант ответа).

Так, к общим проблемам УУП опрашиваемые сотрудники полиции относят:

1) привлечение к выполнению несвойственных функций – 95,4 % (для дежурств в следственно-оперативных группах – 85 %; группах немедленного реагирования – 92 %, дежурных частях территориальных органов МВД России – 91 %; для выполнения задач по охране и конвоированию задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста – 83,2 %).

В среднем такое привлечение осуществляется от 2-х до 4-х раз в месяц.

2) выполнение УУП обязанностей на более чем 2-х административных участках, без соответствующей компенсации – 47 %.

3) существенные затраты времени на выполнение служебных обязанностей за пределами административного участка (оформление различной документации, участие в служебных совещаниях, проводимых отделе полиции) – 65 %.

4) нарушение порядка учета и компенсации рабочего времени, отработанного УУП сверх установленной продолжительности рабочего дня, в

выходные и праздничные дни (например, выплата денежной компенсации лишь за часть отработанного времени) – 74 %.

5) несовпадение графиков приема граждан УУП и графиков привлечения к выполнению других обязанностей, что приводит к переработкам – 83 %.

6) реальный некомплект УУП и необходимость временного исполнения обязанностей в связи с отсутствием УУП (пребыванием в отпуске, учёбе, в том числе и повышении квалификации), а также отсутствие в штатном расписании должностей помощников УУП – 67 %.

7) несоблюдение сроков отпусков в связи с высокой загруженностью – 42 %.

8) наличие противоречий между задачами по инициативному выявлению преступлений, совершаемых на административном участке, и возможностью привлечения УУП к дисциплинарной ответственности за низкий уровень профилактической работы – 65 %.

9) существование различий в полицейской, прокурорской и судебской правоприменительной практике.

92 % опрошенных отметили, что большая часть проблем, связанная с позицией руководителей отдельных органов внутренних дел на районном уровне. При этом 78 % – владеют информацией о нормативно-правовом механизме решения большинства из рассматриваемых проблем.

Участковые уполномоченные полиции указывают и на ряд вопросов, требующих дополнительного нормативно-правового или учебно-методического обеспечения.

Например, предлагается детализировать перечень прав УУП, конкретизировать задачи УУП в области раскрытия тяжких и особо тяжких преступлений, разграничить полномочия УУП и сотрудников ПДН, подразделений по контролю за оборотом наркотиков и в области миграции, в области контроля за оборотом оружия, детективной и охранной деятельности и др., уточнить порядок ведения рабочих тетрадей и контрольных карточек.

Также ими отмечены и сложности в документировании: насилия в семье, не сопровождавшегося физическим насилием, наркопритонов, фактов приобретения алкогольной (табачной) продукции несовершеннолетними, изъятия незаконно хранящегося металлолома у частных лиц, перевозки дров личным грузовым автотранспортом и др.

Дальнейшего методического сопровождения требуют вопросы тактики пресечения и фиксации сбыта новых потенциально опасных психоактивных веществ («солей») путем использования «закладок», организации профилактической работы с местах компактного проживания относительно закрытых этнических групп, в период курортного сезона, в сельской местности.

Приведенные выше результаты исследования предлагается использовать в процессе дальнейшего изучения проблем УУП, научного обосно-

вания путей их разрешения, выработки предложений для оптимизации организации функционирования этого подразделения полиции, совершенствования законодательства, регулирующего деятельность УУП.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59913> (дата обращения: 28.03.2019).

2. Работа полиции: доверие и оценки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9418> (дата обращения: 28.04.2019).

3. Работа полиции: доверие и оценки на максимуме – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://msu45.ru/vote/form.php> (дата обращения: 21.03.2019).

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Заброда Дмитрий Григорьевич.

Профессор кафедры административного права и административной деятельности ОВД. Кандидат юридических наук, доцент.

Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

E-mail: [zabroda\\_dg@mail.ru](mailto:zabroda_dg@mail.ru)

Россия, 295053, Республика Крым, г. Симферополь, ул. академика Х.Х. Стевена, дом 14, Тел. +7(3652) 667-150.

Zabroda Dmitry Grigorievich. Professor of the Chair of administrative law and administrative activity of the Chair of Internal Affairs. Candidate of Law, Associate Professor.

Crimean branch of the Krasnodar University of the Ministry of the Interior of Russia. Affairs of Russia.

Work address: Russia, 295053, Republic of Crimea, Simferopol, str. Academician H.H. Stevena, 14, Tel. +7(3652) 667-150.

**Ключевые слова:** участковый уполномоченный полиции; полиция; проблемы; анкетирование.

**Key words:** district police officer; police; problems; questioning.

**УДК 342.9**

**Занина Татьяна Митрофановна,**  
кандидат юридических наук, профессор  
Воронежский институт МВД России;  
**Бутова Мария Владимировна,**  
Воронежский институт МВД России

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ПРОЕКТЕ НОВОГО КОАП РФ**

**ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF  
ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF MINORS IN THE DRAFT  
OF THE NEW CAO RF**

*В данной статье рассматриваются положения новой Концепции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части касающейся административной ответственности несовершеннолетних. Для более полного и обоснованного анализа, авторами помимо научных исследований ученых в данной области использовался и зарубежный опыт, который должен учитываться при разработке будущего административного законодательства.*

*This article discusses the provisions of the new Concept of the Code of the Russian Federation on administrative offences in terms of administrative responsibility of minors. For a more complete and justified analysis, the authors in addition to scientific research of scientists in this field used foreign experience, which should be taken into account in the development of future administrative legislation.*

Обращаясь к статистическим данным, стоит отметить, что за последние трехлетия на конец года отмечается снижение количества выявленных административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними (2016 год – 243214; 2017 год – 233941; 2018 год – 221531) [0].

Проблемой административной ответственности несовершеннолетних занимаются такие ученые, как А.А. Беженцев, Е.Ю. Корчагина, А.В. Лапшин, Р.В. Морозова, С.С. Нехорошева, Т.В. Обыденкова и другие, которые предлагают некоторые дополнения, изменения в действующее законодательство, в том числе в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации [0] (далее - КоАП РФ). На современном этапе вопросы административного регулирования отношений, связанных с несовершеннолетними, являются все ещё актуальными и требуют определенных корректировок.

В нашем институте, учитывая профиль подготовки, в соответствии с Приказом МВД России, в 2012 году был создан учебно-научный центр «Деятельности подразделений по делам несовершеннолетних», в реализации которого проводится целый ряд научно-исследовательских работ. Среди сотрудников ПДН территориальных органов МВД России, которые обучаются на курсах повышения квалификации института, проводилось анкетирование, результаты которого используются в учебном процессе и научной деятельности курсантов, слушателей и сотрудников института. Ниже представлены лишь некоторые результаты по актуальным вопросам в рассматриваемой тематике:

1) 87,53% опрошенных считают необходимым введение административного наказания в виде обязательных работ в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних;

2) чуть больше половины, а именно 59,61%, считают необходимо включить в такие статьи КоАП РФ как 5.35, 6.23, 20.22 специальный субъект – лицо, на которое возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних (например, по договору);

3) 62,3% предлагают введение нового вида административного наказания такого, как временное ограничение родительских прав в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей, с передачей детей в патронатную семью либо центр социальной реабилитации;

4) 74,1 % положительно отнеслись к созданию института семейных инспекторов ПДН территориальных органов МВД России;

5) орган, который должен рассматривать дела об административных правонарушениях родителей или иных законных представителей несовершеннолетних и назначать наказания по мнению опрошенных:

а) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав – 42,8%

б) органы внутренних дел – 7,6%

в) судебные органы – 49,6%.

В связи с этим, назрела необходимость уже не просто в усовершенствовании КоАП РФ, создавая очередные поправки, а в коренном изменении его структуры. «Кодекс давно нуждается даже в замене. Потому что так много поправок, как вносится в КоАП, не вносится ни в один закон. Это говорит о его несовершенстве», –полагает первый зампред комитета Михаил Емельянов [0].

Так, за 17 лет его существования принято 621 федеральных законов, которыми внесено уже свыше 4800 изменений. При этом начали редактировать еще до того, как он вступил в силу – первый изменяющий его ФЗ Президент В.В. Путин подписал 25 апреля 2002 года [0].

Итак, 10 июня 2019 г. Правительством Российской Федерации опубликована Концепция нового Кодекса Российской Федерации об админи-

стративных правонарушениях, проект которого был внесен Минюстом России.

Рассматривая положения концепции нового КоАП РФ, в части касающейся ответственности несовершеннолетних, нами проанализированы различные проекты КоАП РФ, в том числе Проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» [4], разработанный депутатами Государственной Думы А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным, В.Н. Плигиным, а также опыт зарубежных стран Республики Казахстан, Республики Беларусь и т.д. В связи с этим мы полагаем:

1) Согласно разделу 2.6. «Административная ответственность несовершеннолетних» нами предлагается разработка главы «Административная ответственность несовершеннолетних следующего содержания:

- административная ответственность несовершеннолетних;
- особенности применения административных наказаний к несовершеннолетним;
- наложение административного наказания на несовершеннолетнего;
- освобождение несовершеннолетних от административной ответственности и административного наказания;
- меры воспитательного воздействия;
- содержание мер воспитательного воздействия;
- сроки давности;
- срок, в течение которого несовершеннолетний считается подвергнутым административному наказанию.

Считаем полностью обоснованной постановку Концепцией нового КоАП вопроса о выделении в отдельной главе норм, посвященных административной ответственности несовершеннолетних.

Согласно Концепции административная ответственность предусмотрена с 16 лет. Полагаем, что за ряд административных правонарушений ответственности должны подлежать лица, достигшие к моменту совершения противоправного деяния возраста 14 лет. В этом возрасте большинство подростков уже отлично понимают принятую в обществе недопустимость и вредность определенных действий. В первую очередь это все виды насильственных действий в отношении людей, жестокое обращение с животными, посягательство на чужое имущество, потенциально опасные действия с использованием огня, пиротехнических изделий, нарушение основных правил дорожного движения, требований безопасности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, объектах энергетики, мелкое хулиганство, потенциально опасное использование газового, пневматического оружия, метательных и электроразрядных устройств. Опыт подобного правового регулирования в отношении возраста, по наступлении которого возможно привлечение к административной ответственности,

имеется в Республике Беларусь. В ст. 4.6 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях закреплено, что административная ответственность несовершеннолетних наступает в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет.

Например, в Кодексе Республики Казахстан ответственность за административные правонарушения наступает с 16 лет, но есть отдельные составы с данной категорией лиц (ст. 435 Хулиганство, совершенное несовершеннолетним и ст. 448 Вандализм несовершеннолетних), где ответственность несут родители или лица, их заменяющие. В Беларуси за нецензурную брань в общественном месте и далее согласно ст. 17.1 «Мелкое хулиганство» штраф налагается на лицо с 14 лет.

Несмотря на достижение соответствующего возраста не должны привлекаться к административной ответственности несовершеннолетние с задержкой умственного развития, вследствие которого они не были способны в момент совершения соответствующего деяния понимать его фактический характер или противоправность.

Принципиально важным считаем назначение несовершеннолетним тех видов и размеров наказаний, которые предусмотрены за совершенное деяние с обязательной их последующей заменой в соответствующих пропорциях на основной вид наказания для несовершеннолетних – обязательные работы, которые не требуют особых навыков и квалификации и не представляют опасности для жизни и здоровья несовершеннолетнего. Конкретные виды, места таких работ и порядок их выполнения должны устанавливаться органами местного самоуправления по согласованию с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав соответствующих субъектов Российской Федерации, с трудовыми инспекциями и органами здравоохранения. С нашей точки зрения, такие работы могут выражаться в уборке тротуаров, территорий парков, скверов, очистке мест несанкционированной расклейки различного рода объявлений и т.п.

Существующая в настоящее время система административных наказаний для несовершеннолетних правонарушителей, за исключением отдельных случаев, фактически освобождает их от ответственности. В большинстве случаев бремя ответственности фактически перекладывается на родителей и лиц их заменяющих, что не способствует эффективному индивидуальному воздействию наказания непосредственно на самого подростка. В итоге мы имеем множество случаев повторного совершения правонарушений со стороны таких подростков. Для воздействия непосредственно на родителей может и должна применяться специальная норма об ответственности за ненадлежащее воспитание несовершеннолетних.

К несовершеннолетним на общих основаниях без замены на обязательные работы должны применяться такие виды наказаний как лишение специального права, предоставленного физическому лицу, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения,

административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Административный штраф без замены на обязательные работы может назначаться только тем несовершеннолетним, которые имеют самостоятельный заработок или имущество, достаточные для его уплаты.

В случаях совершения несовершеннолетним лицом впервые административного правонарушения, не относящегося к категории грубых административных правонарушений, назначенное несовершеннолетнему административное наказание должно считаться условным, с обязательным применением к несовершеннолетнему мер воспитательного характера:

- 1) разъяснения закона;
- 2) возложения обязанности загладить причиненный вред;
- 3) ограничения досуга и установления особых требований к поведению несовершеннолетнего.

Несовершеннолетнему может быть назначено одновременно несколько мер воспитательного воздействия. Срок применения ограничения досуга и установления особых требований к поведению устанавливается продолжительностью от трех до шести месяцев. В случае систематического (три и более случая) неисполнения несовершеннолетним данных мер воспитательного воздействия или неисполнения обязанности загладить причиненный ущерб, органы внутренних дел обязаны представить в суд материалы с ходатайством о замене примененных мер воспитательного характера соответствующим административным наказанием.

Обязанность загладить причиненный вред может быть применена с учетом имущественного положения несовершеннолетнего и наличия у него соответствующих трудовых навыков. Ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего могут предусматривать запрет посещения определенных мест, использования определенных форм досуга, в том числе связанных с управлением транспортными средствами, ограничения пребывания вне дома после определенного времени суток, выезда в другие местности без разрешения комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В течение срока действия мер воспитательного характера на несовершеннолетнего возлагается также обязанность являться к инспектору по делам несовершеннолетних, который его поставил на профилактический учет, для проведения бесед от одного до четырех раз в месяц.

Если на несовершеннолетнего наложено административное наказание за административное правонарушение, то в течение шести месяцев со дня окончания исполнения постановления о наложении административного взыскания он считается подвергнутым данному наказанию. Несовершеннолетний, к которому административное наказание применено условно с назначением мер воспитательного характера, должен считаться лицом, в отношении которого применялись меры воспитательного характера в течение

ние одного года со дня истечения срока, на который эти меры были установлены.

II) Согласно п. 4.1. Концепции «Уточнение и корректировка действующих объемов юрисдикционных полномочий органов и должностных лиц» следует наделить ПДН дополнительными полномочиями по применению административных наказаний к родителям и иным законным представителям несовершеннолетних, если они не исполняют свои обязанности по воспитанию и содержанию детей и подростков. Для этого внести изменения в ст. 23.3 КоАП РФ, предоставив должностным лицам ПДН право рассмотрения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ;

- ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ установлен перечень составов административных правонарушений, по которым должностным лицам предоставляется право усмотрения - как самим рассмотреть дело об административном правонарушении, так и передать его на рассмотрение судьи, который в последующем обязан рассмотреть его при отсутствии нарушения правил его подсудности.

При этом санкции всех этих составов правонарушений предусматривают альтернативные виды наказаний, то есть более мягкие, которыми могут подвергнуть должностные лица, так и административные наказания, которые вправе применить лишь судья, то есть более строгие наказания.

Таким образом, предоставляя право должностным лицам произвольного выбора определять субъекта рассмотрения дел, полагаем, что при таких обстоятельствах усматриваются признаки коррупционной составляющей, в связи с чем подведомственность всех составов административных правонарушений должна строго устанавливаться КоАП РФ.

III) Пункт 7 Концепции «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях» мы поддерживаем содержание по вопросам правовой помощи по делам об административных правонарушениях, а также предлагаем усовершенствовать механизм обеспечения гарантий защиты прав несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения, для этого предлагаем дополнить главу 25 КоАП РФ (Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности) после статьи 25.15 «Извещение лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении» статьей 25.16 «Психолог-педагог» (деятельность, которого будет направлена на сохранение психического здоровья, развитие и становление учащихся), участие которого должно стать обязательным при рассмотрении административных дел с участием несовершеннолетних.

Совершенствование административного законодательства в целом крайне необходимо для оптимизации самого содержания документа, что будет способствовать более четкому соблюдению юридических норм, закреплённых в новом Кодексе об административных правонарушениях Рос-

сийской Федерации и доступности не только юристам, но и рядовым гражданам.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.fedstat.ru> (дата обращения : 25.09.2019).

3. Новый КоАП: что о нем известно [Электронный ресурс]. – URL: [https://pravo.ru/story/210658/?mob\\_autoload=](https://pravo.ru/story/210658/?mob_autoload=)(дата обращения : 20.09.2019).

4. Проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 20.01.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_326534/809f683a9e847a0cc2fe5025675ed52970f19eb0/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326534/809f683a9e847a0cc2fe5025675ed52970f19eb0/) (дата обращения : 10.09.2019).

6. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : принят Палатой представителей 17 дек. 2002 года : одобрен Советом Республики 2 апр. 2003 года : текст Кодекса по сост. на 9 января 2019 г. // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=Hk0300194> (дата обращения: 14.09.2019).

7. Кодекс республики Казахстан об административных правонарушениях (с изм. и доп. по состоянию на 01.08.2019) [Электронный ресурс]. – URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31577399#pos=5;-155](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399#pos=5;-155) (дата обращения : 14.09.2019).

## **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ**

Занина Татьяна Митрофановна.

Профессор кафедры административной деятельности. Кандидат юридических наук, профессор.

Воронежский институт МВД России.

E-mail: [m-barnova@mail.ru](mailto:m-barnova@mail.ru)

Россия, 394065, Воронеж, проспект Патриотов, 53. Тел. (473) 200-52-99.

Zanina Tatyana Mitrofanovna. Professor of the department of administrative activity. Candidate of Law, Professor.

Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

E-mail: m-barnova@mail.ru

Russia, 394065, Voronezh, Prospect Patriotov, 53. Tel. (473) 200-52-99.

Бутова Мария Владимировна. Адъюнкт института

Воронежский институт МВД России.

E-mail: m-barnova@mail.ru

Россия, 394065, Воронеж, проспект Патриотов, 53.

Тел. (473) 200-52-98.

Butova Mariya Vladimirovna.

Post-graduate cadet of Voronezh institute of the Ministry of the Interior of Russia

Voronezh institute of the Ministry of the Interior of Russia.

Work address: Russia, 394065, Voronezh, Prospect Patriotov, 53.

Tel. (473) 200-52-98.

**Ключевые слова:** административное законодательство; административная ответственность несовершеннолетних; административные правонарушения, несовершеннолетние; концепция нового КОАП РФ; возраст административной ответственности.

**Key words:** administrative legislation; administrative responsibility of minors, administrative offenses; minors; the concept of the new administrative code of the Russian Federation; the age of administrative responsibility.

**УДК 342.9**

**Затолокин Александр Александрович,**  
кандидат юридических наук  
Краснодарский университет МВД России;  
**Кашешова Заира Рамазановна,**  
Краснодарский университет МВД России

## **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ МОЛОДЕЖНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ УЧАСТКОВЫМИ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПОЛИЦИИ**

### **COUNTERING YOUTH EXTREMISM BY SECURITY AUTHORIZED POLICE**

*Настоящая статья посвящена исследованию правовой сущности и особенностям деятельности участковых уполномоченных полиции в сфере борьбы с экстремизмом в среде несовершеннолетних. На основе проведенного в работе анализа были выработаны наиболее эффективные меры противодействия распространению молодежного экстремизма.*

*This article is devoted to the study of the legal nature and features of the activities of the district police commissioners in the fight against extremism among minors. Based on the analysis carried out in the work, the most effective measures to counter the spread of youth extremism were developed.*

Общеизвестный факт, что под «экстремизмом» принято понимать приверженность крайним взглядам, использование нетрадиционных методов борьбы исключающих гуманные и цивилизованные пути решения возникающих конфликтов.

История знает различные способы проявления крайних взглядов, например, это и отстаивание работниками своих интересов за восьмичасовой рабочий день, и отстаивание национальными меньшинствами своих прав, и движение феминисток.

Однако в настоящее время наибольшую угрозу обществу представляет этнический и религиозный экстремизм. Представители подобных течений, являясь фанатиками разрушительных идей, служат орудием в умелых руках определенных групп, осуществляющих борьбу за власть и за экономические ресурсы, как на внутригосударственном уровне, так и на международной арене.

Конечно же амбиции всех вышеперечисленных экстремальных течений, могут быть реализованы вполне законными, демократическими способами. Так, каждая из общественных групп имеет право реализовывать свои амбиции посредством института парламентаризма, института международной защиты прав и свобод человека, различных межгосударственных

организаций. Однако экстремисты, считая подобные методы неэффективными, выбирают более радикальные методы борьбы за свои интересы.

Примеров проявления экстремизма в настоящее время очень много, начиная от бытового экстремизма, когда нивелируются определенные правила поведения и права иных субъектов общества [1, С. 229], заканчивая экстремизмом глобального масштаба, при котором размываются границы государств и создаются псевдо государственные образования [2, С. 263].

Эмиссары различных экстремистских групп проводят активную работу по вовлечению в свои организации новых adeptов. Зачастую в подобные группы вовлекаются молодые люди, которые проходят мощнейшую психологическую обработку и превращаются в настоящих марионеток. Вовлечение молодежи в экстремистские организации связано с тем, что подростковая психика еще не в полной мере обладает необходимыми «фильтрами», позволяющими отсеивать запрещенные и опасные тенденции. Кроме того, несовершеннолетние испытывают на себе тягу к юношескому максимализму, при отсутствии четких жизненных приоритетов. Не следует сбрасывать со счетов и определенные финансовые трудности, с которыми сталкиваются молодые люди, желающие удовлетворять запросы, навязанные современным обществом потребления.

Так к проявлению юношеского максимализма следует отнести нетерпимость к мнению и правам других людей, резко возникшее чувство взрослости и проявление лже-принципиальности. Подростки часто пытаются навязать свою точку зрения, причем даже взрослым людям, считая, что свое мнение априори более правильным.

Обращает на себя внимание тот факт, что вербовке подвержены молодые люди, относящиеся к различным социальным группам, возрастам и уровню успеваемости. Говоря про отличников, можно привести в пример историю В. Карауловой [3], которая будучи студенткой-отличницей и всесторонне развитым ребенком была подвержена вербовке.

Одной из причин попадания молодых людей в зону влияния вербовщиков является «недопонимание» родителей. Категорический ответ на просьбу, либо на предложение сделать то или иное действие подростки реагируют очень болезненно и в большинстве случаев делают всё по-своему. Недосказанность между родителями и детьми, отсутствие теплых отношений в семье приводит к тому, что молодые люди ищут компанию, где бы их принимали такими, какие они есть.

Говоря о молодежном экстремизме следует отметить, что наибольшее число лиц, вовлекаемых в радикальные организации — это представители Северо-Кавказского региона. Возможно одним из детерминантов подобной ситуации является специфика данного региона, которая подразумевает наличие исторически сложившихся обычаев (адатов) [4, С. 43]. Адаты играют немаловажную роль в кавказских семьях. Несмотря на несомненные плюсы института Адагов, таких как патриархальность кав-

казкой семьи, неукоснительное подчинение воли старшего, уважение к пожилым людям, существуют и минусы – эмоциональная отчужденность между родителями и детьми. Многие дети, воспитывающиеся в семьях, соблюдающих адаты, наблюдают за тем, как родители друзей, одноклассников, двоюродных братьев и сестер по-дружески, с трепетом и выражением любви общаются со своим чадом. Именно поэтому дети в таких семьях могут чувствовать себя, брошенным и ненужным. Таким образом невысказанность и скованность в общении с родителями приводит ребенка к замкнутости, что в свою очередь является приманкой для вербовщиков. Дети замыкаются в своем внутреннем мире, не находя понимания в семье уходят в виртуальную жизнь. Интернет, является наиболее массовым и оперативным способ воздействия на молодежь. Отсутствие идентификации пользователя позволяет с легкостью публиковать экстремистские материалы в сети, тем самым предоставляет широкую аудиторию для вербовщиков.

Решением проблем молодёжного экстремизма могли бы стать государственные программы в сфере организации альтернативного досуга, культурно-просветительской работы и учебно-исследовательской деятельности. Кроме того, мощнейшим сдерживающим фактором на пути распространения молодежного экстремизма является полицейская профилактика.

Одним из основных субъектов противодействия экстремизму являются правоохранительные органы, в структуру которых входят участковые уполномоченные полиции. Деятельность УУП практически напрямую связана с непосредственным общением с гражданами. Своевременная профилактика экстремистских проявлений участковым уполномоченным полиции является залогом недопущения не только правовых деликтов в данной сфере, но и барьером на пути вовлечения в радикальные организации молодых людей.

Несмотря на возложенные на УУП задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, обеспечение общественной безопасности, сохранности имущества [5, С. 121], сотрудники данных подразделений реализуют различные превентивные меры: профилактические беседы, расклеивание листовок, использование рекламных щитов и информационных стендов для размещения плакатов с призывами борьбы с экстремизмом. Конечно же такая работа с населением не остается без результатов, однако необходимо наращивать активность в сфере полицейской профилактики.

В практике зачастую встречаются такие примеры, когда после проведения мероприятий подобного вида, граждане сообщают участковому уполномоченному полиции об обнаружении подозрительных предметов, лиц, что может способствовать своевременному предупреждению преступлений террористического характера. Однако в семьях, соблюдающих адаты сложно выявить наличие проблем межличностного общения при

профилактической беседе, поэтому участковый уполномоченный полиции должен осуществлять мониторинг социальных лиц, проживающих на административно-территориальном участке. В этой связи, заслуживает внимание мнение, высказанное А. А. Затолокиным в своих работах [6, С. 40], о необходимости осуществления контроля за Интернетом. На наш взгляд, в целях реализации качественной профилактики УУП экстремистских правонарушений и преступлений, а также недопущению вовлечения несовершеннолетних в радикальные организации необходимо ввести процедуру идентификации лиц, при пользовании Интернетом. Реализация подобной меры не позволит скрываться под различными «масками» и фэйками профессиональным вербовщикам, а также сделает не возможным доступ на определенные ресурсы лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста.

Таким образом, говоря о противодействие молодежному экстремизму участковыми уполномоченными полиции следует отметить, что наиболее эффективными методами являются профилактическая беседа и мониторинг социальных сетей и мессенджеров. При этом эффективная работа сотрудников УУП не мыслима, без должной поддержки со стороны государства. Которая должна в себя включать законодательные (Закон об идентификации пользователей в Интернете) и социальные меры, направленные на поддержку не только малообеспеченных семей, но и на выработку государственных программ по организации альтернативного досуга молодежи. Целесообразным было бы оказание материальной помощи спортивным и культурным организациям, которые в свою очередь будут использовать данные средства для обеспечения всем необходимым детей из малоимущих семей, занимающихся в различных досуговых и спортивных секциях.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Затолокин А.А. Экстремизм как социальная болезнь// Общество и право. 2014. № 3 (49). – 229 с.
2. Затолокин А.А. ИГИЛ и гитлеровская Германия: соотношение угроз для национальной безопасности России//Общество и право. 2016. № 1 (55). - 263 с.
3. URL: <https://www.kuban.kp.ru/daily/26972/4029142> (дата обращения: 14.09.2019)
4. Кобахидзе Елена Исааковна Семейное право в записях осетинских адатов // Гуманитарные и юридические исследования. 2017. №2. – 43 с.
5. Затолокин А.А. О координации сил, осуществляющих противодействие криминальному автомобильному бизнесу//Вестник Краснодарского университета МВД России. 2014. № 4 (26). – 121 с.
6. Затолокин А.А. Современные тактико-правовые аспекты полицейской профилактики экстремизма в сети Интернет//В сборнике: Органы

внутренних дел России: история и перспективы (300-летию российской полиции посвящается): сборник статей. 2018. – 40 с.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Затолокин Александр Александрович. Доцент кафедры конституционного и административного права. Кандидат юридических наук.

Краснодарский университет МВД России.

E-mail: Zatolokin09@rambler.ru

Россия, 350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128

Тел. (861) 2583770

Zatolokin Alexander Alexandrovich. Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law. PhD in Law.

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

E-mail: Zatolokin09@rambler.ru

Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128

Tel (861) 2583770

Кашешова Заира Рамазановна. Курсант 3-го курса факультета по подготовке специалистов для подразделений полиции.

Краснодарский университет МВД России.

E-mail: Zatolokin09@rambler.ru

Россия, 350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128

Kasheshova Zaira Ramazanovna. 3rd year cadet of the faculty for the training of specialists for police units.

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

E-mail: Zatolokin09@rambler.ru

Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128

Tel (861) 2583770

**Ключевые слова:** административная деятельность участковых уполномоченных полиции; особенности профилактики в мусульманских семьях; методы противодействия экстремизму в молодежной среде; полицейская превенция в Интернете.

**Keywords:** administrative activities of district police officers; specifics of prevention in Muslim families; methods of countering extremism in the youth environment; police prevention on the Internet.

**УДК: 352.740**

## ПРИМЕНЕНИЕ ОБЩИХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ

### THE APPLICATION OF GENERAL MEASURES OF ADMINISTRATIVE COERCION TO FOREIGN CITIZENS

*Рассмотрена характеристика основных мер административно-правового принуждения к иностранным гражданам.*

*The characteristic of the main measures of administrative and legal coercion to foreign citizens is considered.*

Согласно международно-правовым актам Российская Федерация обязана гарантировать в своей правоприменительной практике и законодательстве соблюдение прав и свобод граждан. Данное положение необходимо распространять на все категории лиц, которые присутствуют на территории нашего государства. Свобода внешнеэкономической деятельности для предпринимателей и открытость экономических границ для зарубежных инвестиций, снятие различных ограничений на пребывание, а также въезд на территорию Российской Федерации иностранных граждан, формирование деловых связей и развитие туризма – все сказанное приводит к значительному притоку иностранных граждан, которые проживают в нашем государстве.

Проблемные аспекты применения общих мер административного принуждения за нарушения законодательства в отношении иностранных граждан заслуживают особенное внимание с учетом с увеличением миграционных процессов на территории Российской Федерации, что позволяет определить сущность административного принуждения, определить их специфичные черты.

Рассматривая современную литературу в области права, дает возможность прийти к выводу, что в настоящее время отсутствует единое понятие административного принуждения, которое бы поддерживалось большинством ученых-правоведов. Следует отметить, многими учеными проводились исследования в данной области с целью определения данного понятия.

Так, Соколов А.В. сделал вывод, что административное принуждение - это тип государственного принуждения, который обычно закреплен в административном праве. Административное принуждение используется в особой процессуальной форме и применяется вне суда уполномоченными должностными лицами государственных органов в целях предотвращения

и предотвращения нарушений, в установленном порядке осуществляет административную ответственность, налагает административные взыскания и восстанавливает существующую ситуацию до совершения преступления [5, С. 188].

Схожее мнение и у Кокарева А.Н. Он определяет административное принуждение в действии, выражающееся в применении определенными уполномоченными органами мер принуждения, закрепленных в правилах административных процедур и предназначенных для обеспечения личной безопасности, общественной безопасности [3, С. 15].

Рассматривая административное принуждение через принудительные меры, множество авторов за изучение данных принудительных мер не брались, а исключительные предпринятые исследования признать успешными затруднительно.

Каплунов А. И. пытался разделить меры административного принуждения на не принудительные и принудительные. За основу разделения автор брал способ с помощью которого реализуются правовые предписания и запреты в поведении должных лиц. Принудительное применение данных правовых норм исполняется с помощью определенных актов управления, выступающие в качестве определенных законом правовых механизмы, которые способны принудить определенное лицо придерживаться запретов, осуществлять обязанности или обеспечить следованию запретам, исполнению обязанностей вне зависимости от желания и воли данного лица [2, С. 96].

Меры административно-правового принуждения также применяются должностными лицами учреждений для осуществления исполнительной власти, что является результатом применения государственных полномочий. Я считаю правильным, что административное принуждение в первую очередь направлено на обеспечение общественной безопасности, защиту и поддержание общественного порядка и борьбу с различными правонарушениями в сфере государственного управления.

Изучение различных точек зрения ученых, дает возможность обобщить, собрать аргументацию представленных авторов, с целью определить понятие административного принуждения, под которым понимается один из видов государственного принуждения, состоящий в реализации специально уполномоченными должностными лицами государственных органов мер принудительного воздействия закрепленных в нормативно-правовых актах, необходимые в целях соблюдения юридических запретов и обеспечения реализации юридических обязанностей, путем пренебрежения воли подвластного лица.

Меры административно-правового принуждения считается эффективным методом влияния на иностранных граждан, которое служит соблюдению и эффективности законодательства Российской Федерации. В целях предотвращения и пресечения нарушений законодательства Рос-

сиейской Федерации правовое регулирование на современном этапе регулируется федеральными законами РФ.

Возможность применения мер административного принуждения в отношении иностранных граждан соотносится с конституционными положениями, в соответствии с которыми обязанности и права лиц ограничиваются федеральными законами с целью защиты основ конституционного строя, здоровья, нравственности, законных интересов и прав других лиц, обеспечения безопасности и обороны государства, а на иностранных граждан в Российской Федерации распространяются права и обязанности граждан Российской Федерации, за исключением случаев, определенных федеральными законами Российской Федерации, а также международными договорами [4, С. 26].

В соответствии с Конституцией РФ, в которой предусмотрено, что на иностранных граждан в Российской Федерации распространяются обязанности и права наряду с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, определенных международным договором и федеральным законом. С учетом сказанного, можно отметить, что в основание систематизации обязанностей и прав иностранных граждан должна быть положена признанная в юридической практике и науке классификация обязанностей и права граждан Российской Федерации. Критериями классификации являются, в первую очередь, односторонностью материального содержания соответствующих обязанностей и прав, следующем моментом является, единообразие норм права, их определяющих. Содержание данной систематизации заключается в том, что обязанности и права граждан, установленные нормами административного права, разделяются на общие, которые реализуются в различных областях государственного управления, и специальные, применяемые в определенных областях государственного управления.

Как указано в ст. 19 Конституции РФ, которая определяет основы о равенстве всех перед судом и законом, устанавливая гарантии государства на равноправие прав и свобод человека и гражданина в независимости от происхождения, национальности, языка, пола, расы, имущественного положения, должностного положения, закрепляя запрет различных возможностей ограничения прав граждан по признакам религиозной, расовой, социальной, языковой национальной принадлежности. Из сказанного можно сделать вывод, что установлен запрет на ограничение по указанным мотивам прав иностранных граждан в Российской Федерации, а различного рода ограничения прав иностранных граждан, определенные национальным законодательством иностранных граждан, не применяются и не признаются на территории Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в исключительных случаях права иностранных граждан в Российской Федерации ограничиваются с целью обеспечения обороны, защиты и безопасности здоровья, нравственности, кон-

ституционного строя, законных интересов и прав граждан Российской Федерации. Указанный довод подтверждаются действующими в Российской Федерации нормативными правовые акты, к которым относится Постановление Правительства РФ и от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение».

Кроме того, в случае, если иностранный гражданин не выполняет или ненадлежаще выполняет возложенные на него обязанности, тогда подлежит юридической ответственности согласно законодательству Российской Федерации. В соответствии с п. 1 ст. 1.4 КоАП РФ физические лица подлежат административной ответственности независимо от места жительства, происхождения, языка, расы, отношения к религии, пола, национальности, должностного положения, имущественного положения, а также иных обстоятельств. К иностранным гражданам применяются аналогичные административные наказания за правонарушения, предусмотренные КоАП РФ.

В сравнении с другими мерами государственного принуждения законодательство РФ, закрепляющее меры административно-правового принуждения, относятся к наиболее многочисленным. Они существуют практически во всех областях нашей жизни, нельзя исключать общественные отношения.

Стоит отметить, что деликтоспособность иностранных граждан имеет определенную особенность, которая связана, в первую очередь, с применением специальных мер административного принуждения исключительно в отношении иностранных граждан.

Кроме общих мер административного принуждения в законодательстве Российской Федерации предусмотрены специальные меры административного принуждения, которые применяются в исключительных случаях и только в отношении иностранных граждан.

Следующий момент, на который хотелось бы обратить внимание, давно обсуждаемый в правовой литературе касается вопроса классификации мер административного принуждения на разновидности. В настоящее время он также является не определенным. Ученые предлагают разнообразные подходы классификации мер административного принуждения, рассмотрим наиболее интересные.

Некоторые ученые приходят к выводу, что классификацию мер административного принуждения можно представить следующим образом:

- меры административно-предупредительного характера;
- санкции за административное правонарушение;
- меры административно-процессуального характера.

Так, многие ученые-правоведы предлагают классифицировать меры административного принуждения на:

- 1) меры взыскания;
- 2) меры административного пресечения;

### 3) административно-предупредительные меры.

Следует отметить, что существуют и другие точки зрения о классификации мер административного принуждения. Так, ученые-правоведы рассматривают меры административного принуждения в зависимости от степени принудительного воздействия, характера принудительного воздействия и цели административного принуждения подразделяются на:

- административно-восстановительные меры;
- административно-пресекательные меры;
- административно-предупредительные меры;
- меры юридической ответственности.

При этом необходимо отметить, что при применении общих мер административного принуждения к иностранным гражданам, которые совершили противоправные действия в пределах территории Российской Федерации, реализуется на общих основаниях.

В целом, поддерживая разделение мер административного принуждения по основаниям применения на меры, применяемые вне связи с правонарушением, и на меры административного принуждения, связанные с правонарушением, выделим в зависимости от целевого назначения:

Первая группа – административно-предупредительные меры, которые включают меры, применяемые при государственной необходимости; контрольно-предупредительные меры.

Вторая группа – административно-восстановительные меры; меры административного пресечения; меры административной ответственности (административные наказания); меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [1, С. 302].

Эта классификация, на мой взгляд, позволяет, с одной стороны, ввести в систему мер принуждения, связанных с правонарушением, типологическую изоляцию определенной группы мер - мер по обеспечению процедур в случаях административных правонарушений и, с другой стороны, определить критерии. Различать конкретные меры административного принуждения.

При этом необходимо отметить, что при применении общих мер административного принуждения к иностранным гражданам, которые совершили противоправные действия в пределах территории Российской Федерации, реализуется на общих основаниях.

Отмечу, что в случае совершения административного правонарушения иностранными гражданами, уполномоченные органы, в том числе органы внутренних дел имеют право применять любые меры административного правового принуждения. С учетом сложившейся практики в данной области наиболее часто используются меры административного правового принуждения как административное личное досмотр, задержание, доставление, осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и доку-

ментов, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице, досмотр вещей.

Учитывая тот факт, что иностранные граждане совершают административные правонарушения общего и специального характера, а также положения ст. 2.6 КоАП РФ, иностранные граждане, совершившие административные правонарушения на территории Российской Федерации, на общих основаниях должны быть привлечены к административной ответственности и к ним должны быть применены все меры административного правового принуждения.

Как и в любом правиле, существуют исключения, к которым относятся иностранные граждане, которые обладают иммунитетом, в этом случае вопрос о применении мер административного правового принуждения регулируется положениями международного права. В настоящее время, в случае совершения административного правонарушения иностранными гражданами, на которых распространяется иммунитет, уполномоченное лицо оформляет протокол или определение о возбуждении дела об административном правонарушении, которым фиксирует факт совершения правонарушения, при этом к указанной категории лиц не применяются меры административного правового принуждения.

Нормативные акты, устанавливающие применение общих административно-принудительных мер в отношении иностранных граждан, в основном сходятся с системой нормативно-правовых актов, которые составляют правовую основу для применения административно-принудительных мер в отношении граждан Российской Федерации, поскольку сами они носят универсальный характер. и применяются независимо от гражданства преступника разных стран.

В тоже время, учитывая систематизированный характер нормативных правовых актов применения мер административного принуждения, обладающих деликтным основанием, считаю важным обратить внимание на существование многоуровневого нормативного правового регулирования с отсылкой из КоАП РФ к различному законодательству Российской Федерации.

В соответствии со ст. 27.19 КоАП РФ, в которой определены положения о помещении в специальные учреждения иностранных граждан, которые подлежат принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, имеется отсылка к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Одной из особенностей применения мер административного правового принуждения является соблюдение прав иностранных граждан. Так в случае, применения указанных мер в отношении иностранных граждан ущемляются их права, поскольку они не владеют русским языком, в дан-

ной ситуации, считаю необходимым признать обязательным участие переводчика.

В настоящее время возникают вопросы о порядке лишения иностранных граждан водительских прав международного стандарта. Указанная процедура регулируется международными актами, которые предписывают процедуру изъятия и возврата водительских прав из международного стандарта.

Для решения указанной проблемы, необходимо дополнить ст. 27.10 КоАП РФ, где предусмотреть указанный порядок.

Обратим внимание на следующий момент, он касается ст. 27.19 КоАП РФ, которая определяет положения о помещении в специальные учреждения иностранных граждан, которые подлежат принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, имеется отсылка к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Следует отметить, что позиция по правовому регулированию содержания иностранцев в специальных учреждениях согласно конкретному закону, а не в КоАП РФ, является справедливой, поскольку основания для помещения иностранцев в эти учреждения в некоторых случаях не связаны с совершением административных правонарушений.

Мы думаем, что порядок и условия содержания в данных учреждениях стоит регламентировать в Федеральном Законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

С другой стороны, регулирование такого порядка будет неправильным, поскольку содержание в этих учреждениях является обязательным и, следовательно, предполагает ограничение прав и свобод субъектов, содержащихся в них.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административное право России: Учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – М.: Проспект, 2010. – С. 302-304.
2. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика. – СПб., 2014.
3. Кокарев А.Н. Реализация мер административного пресечения в деятельности органов внутренних дел. – М., 2010.
4. Куракин А.В. Иностранные граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России // Государство и право. – 2001. – № 6.
5. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. – М.: Норма, 2015.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Захарова Виктория Анатольевна  
Адъюнкт кафедры административной деятельности ОВД.  
Краснодарский университет МВД России.  
E-mail: alekszv888@mail.ru

Zakharova Victoria Anatolyevna  
Post-graduate cadet of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs.  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.  
E-mail: kadovd@yandex.ru

**Ключевые слова:** административное принуждение; миграционное законодательство; система мер; лицо без гражданства.

**Keywords:** administrative coercion, migration law, system of measures, stateless person.

**УДК 342.9**

**Жеребцов Алексей Николаевич,**  
доктор юридических наук, доцент  
Краснодарский университет МВД России

**ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ  
И ПРОБЛЕМЫ ИХ ДОСТИЖЕНИЯ ПОСРЕДСТВОМ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**GOALS OF THE WORLD POLITICS AND THE PROBLEMS of THEIR  
INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE AND RULE**

*В работе проведен анализ целей государственной миграционной политики и их взаимосвязь с целями государственной социально-экономической и демографической политиками, актами стратегического планирования в сфере национальной и общественной безопасности, противодействию терроризма и экстремизма, предлагаются пути дальнейшего развития административно-правового регулирования реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.*

*The work analyzed the objectives of the state migration policy and their relationship with the goals of state socio-economic and demographic policies, acts of strategic planning in the field of national and public security, countering terrorism and extremism, proposed ways to further develop administrative and legal regulation of the implementation of the state migration policy of the Russian Federation.*

За последние 28 лет, с момента принятия первого акта стратегического планирования в сфере миграции населения – Республиканской долгосрочной программы «Миграция», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 18 мая 1992 г. № 327 - и до настоящего времени, ознаменованного действием Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622, цели миграционной политики страны подверглись серьезным трансформациям, которые объективно обусловлены развитием миграционных отношений как в России, так и в мире в целом. Кроме этого сформулированные в настоящее время цели государственной миграционной политики России в некоторых аспектах диссонируют с иными актами стратегического планирования в различных социальных сферах, что порождает, в том числе, проблемы дальнейшего совершенствования административно-правового регулирования территориальной мобильности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Республиканская долговременная программа «Миграция» определяла следующие цели и приоритеты государственной миграционной политики страны:

- 1) защита прав и интересов граждан России, проживающих как на ее территории, так и за ее пределами;
- 2) управление миграционными процессами в России, регулирование въезда и выезда мигрантов в Россию, оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам;
- 3) содействие социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в РФ путем создания законных и гуманных условий приема и размещения;
- 4) осуществление международного сотрудничества в области миграции населения.

Указом Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668, утвердившем Федеральную миграционную программу, устанавливались следующие цели государственной миграционной политики страны:

- 1) регулирование миграционных потоков;
- 2) преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции;
- 3) обеспечение беспрепятственной реализации прав и свобод мигрантов;
- 4) осуществление гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории РФ.

Уточненная Федеральная миграционная программа, утвержденная постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 935 и Федеральная миграционная программа на 1998 - 2000 годы, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414, предусматривали идентичные цели государственной миграционной политики, которые были определены в предыдущей федеральной миграционной программе. Цели государственной миграционной политики России установленные Концепцией регулирования миграционных процессов в РФ, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р были сформулированы следующим образом:

- 1) формирование устойчивого социально-экономического и демографического развития страны;
- 2) обеспечение национальной безопасности РФ;
- 3) удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах;
- 4) рациональное размещение населения на территории страны;
- 5) использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов.

Как видно из приведенных целей государственная миграционная политика в начале XXI века переориентировалась на социально-

экономические приоритеты ее осуществления. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 в качестве целей государственной миграционной политики России выделяла:

- 1) обеспечение национальной безопасности РФ, защищенности и комфортности для проживания населения РФ;
- 2) стабилизация и увеличение численности постоянного населения РФ;
- 3) содействие обеспечению потребности экономики РФ в рабочей силе.

В свою очередь Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019 – 2025 г. в настоящее время определяет следующие цели:

- 1) создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны;
- 2) повышения качества жизни населения России;
- 3) обеспечения безопасности государства;
- 4) защиты российского национального рынка труда;
- 5) поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе;
- 6) защита и сохранение русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России.

Сравнительный анализ приведенных целей позволяет отметить следующие общие закономерности, дающие возможность сделать в последствие определенные выводы, направленные на дальнейшее совершенствование административно-правового регулирования миграции населения. Во-первых, каждая из принятых ранее миграционных программ (концепций) предопределяла шаги, направленные на совершенствования административно-правового регулирования и организации государственного управления миграцией населения в России, причем наблюдался отказ от применения термина «государственное управление миграцией» и его замена «государственным регулированием миграцией». Во-вторых, начиная с 1994 г. актуализировалась такая цель политики как преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции населения, т.е. акцентировалось внимание предупреждение и пресечение незаконной миграции населения. В-третьих, начиная с 2003 г. цели миграционной политики начинают трансформироваться в сторону совершенствования социально-экономической сферы функционирования российского общества, обеспечения государственной безопасности и межнационального согласия, сохранения историко-культурного наследия народов России. В-четвертых, «красной строкой» через все государственные миграционные программы проходит цель создания условий для беспрепятственной реализации прав

мигрантов и обеспечения гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории России. При этом данная цель подверглась незначительной трансформации в сторону необходимости повышения качества жизни населения страны, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе и защите и сохранению русской культуры, языка и историко-культурного наследия народов России.

Системный анализ развития российского миграционного законодательства после принятия Республиканской долговременной программы «Миграция» 1992 г. позволяет признать, что на момент принятия последнего из действующих в настоящее время миграционных законов - Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (с изм. и доп.) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» - цели первой миграционной программы с той или иной долей эффективности были достигнуты. Законодатель активно предпринимал меры по административно-правовому регулированию внешней трудовой и вынужденной миграции, в сфере закрепления административно-правового статуса иностранных граждан (лиц без гражданства), формирования института политического (территориального) и временного (гуманитарного) убежища, активно формировался институт предупреждения и пресечения незаконной миграции населения, шло развитие института административной ответственности за нарушение миграционного законодательства и т.п. [1.с.91-96;2;3.с.29-34].

Каковы же перспективы дальнейшего развития административно-правового регулирования миграционных процессов на современном этапе в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 и Концепцией государственной миграционной политики РФ на 2019 – 2025 г., утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622. Сформулированные в рамках приведенных документов цели государственной миграционной политики направлены на совершенствование следующих миграционных потоков:

1) цель создания миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны – поток внешней иммиграции на постоянное жительство и временное проживание иностранцев, внешняя трудовая иммиграция квалифицированных и высококвалифицированных иностранных работников;

2) цель повышения качества жизни населения России – поток внешней трудовой миграции;

3) цель обеспечения безопасности государства – поток незаконной миграции;

4) цель защиты российского национального рынка труда – поток внешней трудовой иммиграции квалифицированных и высококвалифицированных иностранных работников;

5) цель поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе – поток незаконной миграции;

6) цель защита и сохранение культурного (цивилизационного) кода – поток внутренней, внешней, внешней трудовой, вынужденной и незаконной миграции.

Как видно из приведенных целей они, во-первых, поглощают цели, определенные предыдущей Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622, во-вторых, не могут быть достигнуты лишь посредством государственного управления миграционными процессами в России. В этой связи представленная Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019 – 2025 г., как акт стратегического планирования, может быть всесторонне оценена во взаимодействии с иными видами государственной политики. При этом государственная миграционная политика выступает составной частью таких видов государственной политики как:

1) социально-экономическая политика (Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (с изм. и доп.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»), которая формируется в рамках демографической политики и политики народосбережения, определяя цели управления миграционными процессами для снижения дефицита трудовых ресурсов в соответствии с потребностями экономики, проведение активной региональной социально-экономической политики, направленной на сохранение численности населения на Дальнем Востоке и в Сибири, содействие переезду в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских высших учебных заведений, молодежи из иностранных государств для обучения и стажировки в РФ, оптимизация миграционных процессов в связи с формированием общего рынка труда в рамках интеграционных процессов на евразийском пространстве, создание цивилизованных условий труда и жизни для мигрантов, защита их гражданских прав;

2) *демографическая политика* (Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 (с изм. и доп.) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года») - одним из принципов демографического развития страны является принцип привлечения мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции. Среди задач демографической политики приведенный документ выделяет задачи содействия добровольному переселе-

нию соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в РФ, а также стимулирование возвращения в РФ эмигрантов; привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских образовательных организаций высшего образования, на постоянное место жительства в РФ, привлечение молодежи из иностранных государств (прежде всего из государств-участников СНГ, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики) для обучения в РФ с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании обучения; совершенствование миграционного законодательства РФ; разработку социально-экономических мер по повышению миграционной привлекательности территорий; создание условий для интеграции иммигрантов в российское общество и предотвращения этноконфессиональных конфликтов;

3) *государственная политика обеспечения национальной безопасности* (Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации») – в качестве угроз национальной безопасности России представленный акт стратегического планирования выделяет деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанных с организацией незаконной миграции и торговлей людьми. Представленный документ видит преодоление миграционных угроз посредством мер социально-экономического характера, выражающихся в обеспечении баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, совершенствование миграционного учета, реализации обоснованной политики территориального распределения трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах;

4) *государственная политика по обеспечению общественной безопасности* (Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685) акт стратегического планирования в качестве угрозы общественной безопасности Российской Федерации видит незаконную миграцию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой. Приоритетной задачей обеспечения общественной безопасности является пресечение социальных и межнациональных конфликтов, незаконной миграции, деятельности, направленной на разжигание расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды (противодействие экстремизму);

5) *государственная политика по противодействию терроризму* (Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 5 октября 2009 г.) - приоритетом вы-

ступают формирование правовых мер по предупреждению (профилактике) терроризма, источником которого выступают миграционные процессы;

б) *государственная политика противодействия экстремизму* (Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденная Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753) – относится к числу основных факторов, оказывающих негативное влияние на состояние национального рынка труда, межнациональные отношения в обществе, а также порождающих экстремистские проявления, неконтролируемую (в том числе незаконную) миграцию, которая недостаточно регулируется на региональном и муниципальном уровнях. Основными направлениями государственной политики по противодействию экстремизму в сфере государственной миграционной политики Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года выступают: совершенствование миграционной политики государства в части, касающейся привлечения иностранных работников и определения потребности в иностранной рабочей силе; пресечение криминальных и коррупционных механизмов реализации миграционной политики; совершенствование мер по противодействию организации незаконной миграции и незаконному осуществлению трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства; совершенствование механизмов депортации, выдворения и реадмиссии иностранных граждан, нарушивших российское законодательство, а также механизма установления запрета на въезд таких граждан в РФ; усиление пограничного контроля и создание информационных систем учета иностранных граждан, пребывание которых на территории РФ является нежелательным; совершенствование программ социальной и культурной интеграции мигрантов в российское общество и их адаптации к условиям жизни в нем.

Таким образом, цели государственной миграционной политики России могут быть достигнуты в системе с социально-экономической, демографической политикой, политикой национальной и общественной безопасности, противодействия терроризму и экстремизму, где проблемам миграции населения, как было отмечено, уделяется достаточно много внимания. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что в контексте установленных целей и приоритетов приведенных видов государственных политик цели миграционной политики России нуждаются в определенной корректировке в акте стратегического планирования:

1. По социально-экономическому направлению целью государственной миграционной политики должно стать защита прав и свобод мигрантов, формирования механизма их реализации, поощрение внешней трудовой иммиграции квалифицированных и высококвалифицированных иностранных работников в соответствии с потребностями экономики страны и отдельных ее отраслей, проведение переселенческой политики в регионы Сибири и Дальнего Востока;

2. По демографическому направлению – поощрение потока внешней иммиграции на постоянное жительство и временное проживание иностранцев, в том числе образовательную иммиграцию с последующим предоставлением иностранным студентам гражданства РФ, поощрение и оказание реальной помощи по переселению соотечественников, проживающих за рубежом, адаптация и интеграции иностранцев на территории России, в том числе адаптации и интеграции на новом месте жительства граждан РФ;

3. По направлению обеспечения национальной и общественной безопасности, противодействию терроризму и экстремизму – предупреждение и пресечение незаконной миграции, криминальных и коррупционных механизмов в процессе реализации государственной миграционной политики; совершенствование системы мер по противодействию организации незаконной миграции населения и незаконному осуществлению трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации.

Реализация указанных целей государственной миграционной политики Российской Федерации во взаимодействии с социально-экономической и демографической политикой, политикой обеспечения национальной и общественной безопасности государства, противодействия терроризму и экстремизму возможно, по нашему мнению, в настоящее время в рамках кодификации миграционного законодательства [4.с.13-18;5.с.14-16]. При всей дискуссионности необходимости кодификации миграционного законодательства, следует однако отметить, что кодификация является наиболее прогрессивной формой систематизации законодательства, сочетающая в себе элементы правотворчества. Ранее в приведенных нами работах отмечались политические, социальные, демографические и миграционные факторы и решаемые задачи будущей кодификации российского миграционного законодательства, между тем эти аргументы в пользу такой кодификации необходимо дополнить в контексте стоящих перед государством стратегических целевых установок, достижение которых предполагается в рамках современной государственной миграционной политики:

Во-первых, представляется уместным осуществить правовое регулирование переселенческо-расселенческой политики России, учитывая потребность установления на законодательном уровне территорий с максимальным миграционным благоприятствованием, с миграционным благоприятствованием и наименьшим миграционным благоприятствованием и режимом миграционного моратория [5, С. 14]. Это позволит сформировать концепцию расселения населения по территории Российской Федерации.

Во-вторых, в части административно-правового регулирования внешней трудовой миграции уместно предоставлять условия по привлечению квалифицированных и высококвалифицированных работников, при

этом привлечение и использование иных видов иностранных работников, то их привлечение должно осуществляться с учетом закрепления за территориями субъектов РФ общих миграционно-правовых режимов, таких как режим максимального миграционного благоприятствования, миграционного благоприятствования, наименьшего миграционного благоприятствования и миграционного моратория.

В-третьих, назрела потребность, и об этом отмечается в юридической науке [7.с.10], законодательное регулирование предоставления территориального (политического) и временного (гуманитарного) убежища, определения административно-правового статуса указанных видов вынужденных мигрантов в Российской Федерации.

В-четвертых, в настоящее время много говорится о необходимости активизации усилий федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ по реализации такой стадии миграционного процесса как приживаемость мигранта на новом месте жительства. В миграционном законодательстве эта стадия определяется как адаптация и интеграция мигранта на новом месте жительства. Однако здесь уместно определять адаптацию не только как обеспечение приживаемости мигрантов на новом месте жительства, но и обеспечение территории нового места жительства к приему и размещению мигрантов, чего в настоящее время в законодательстве нет. Одновременно интеграция иностранцев возможно только в среду, адаптированную к их приему и размещению.

В-пятых, остро стоит проблема законодательного закрепления и обеспечения реализации и защиты прав и свобод незаконных мигрантов, а также законодательного закрепления их административно-правового статуса [6.с.23-25]. В настоящее время их административно-правовой статус приравнивается к статусу лиц, привлекаемых к юридической ответственности, причем в основном на подзаконном уровне.

В-шестых, административная ответственность в сфере миграции уместно объединить по признаку объекта административно-правовой охраны в одну главу Особенной части КоАП РФ как административные правонарушения, посягающие на миграционные правила (миграционно-правовые режимы).

Решение всех этих проблем возможно эффективно осуществить в рамках кодификации миграционного законодательства России, что будет способствовать совершенствованию и реализации сформулированного комплекса целей государственной миграционной политики страны.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Некоторые теоретические аспекты миграционного права в административном праве Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России, 2017 г. № 4.

2. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Административная ответственность в Миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: научно-практическое пособие. М.: Юстицинформ, 2019 г.

3. Арутюнян А.Д., Жеребцов А.Н. К вопросу о месте миграционного права в системе современного российского права // Миграционное право, 2019 г. № 3.

4. Жеребцов А.Н. Кодификация миграционного законодательства как правовая основа формирования миграционной политики Российской Федерации // Российская юстиция, 2008 г. № 2.

5. Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009 г.

6. Жеребцов А.Н. Проблемы административно-правового статуса незаконных мигрантов в Российской Федерации // Миграционное право, 2008 г. № 4.

7. Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2019 г.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Жеребцов Алексей Николаевич.

Профессор кафедры административной деятельности ОВД, доктор юридических наук, доцент

Краснодарский университет МВД России.

E-mail: admgan2066@yandex.ru

Россия, 350049, Краснодар, ул. Тургенева, 107 кв. 51

Тел. 8-918-632-74-76

Zerebzov Alexey Nikolfewich, Professor of administrative activities of the department of administrative activities of the department of police, doctor of law, assistant professor Krasnodar University of the Russian Interior Ministry.

Russia, 350049, Krasnodar, Street. Turgenyev, 107 sq. 51

Tel. 8-918-632-74-76

**Ключевые слова:** миграционная политика, миграция населения, миграционный поток, административно-правовое регулирование, цели политики, миграционные программы.

**Keywords:** migration policy, migration of the population, migration flow, administrative and legal regulation, policy goals, migration programs.

**УДК 342.9**

**Иванова Светлана Ивановна,**  
кандидат юридических наук, доцент  
начальник кафедры административной деятельности ОВД  
ТИПК МВД России

**ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ОФОРМЛЕНИЯ  
(ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ) АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ**

**PROBLEMS OF PROCESSING (DOCUMENTING) ADMINISTRATIVE  
OFFENSES COMMITTED BY MINORS**

*В статье на основе действующего законодательства и правоприменительной практики исследуются проблемы процессуального оформления административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, в том числе не достигшими возраста административной ответственности. Анализируются возможности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях при отсутствии согласия родителей (законных представителей).*

*Based on the current legislation and law enforcement practice, the article examines the problems of the procedural registration of administrative offenses committed by minors, including those under the age of administrative responsibility. The author analyzes the possibilities of applying measures to ensure administrative proceedings in the absence of the consent of the parents (legal representatives).*

Несмотря на наличие тенденции снижения числа правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, рост количества которых отмечался с 2002 г. до 2006 г. на 10,5% , имеются отдельные проблемы в правоприменительной деятельности при производстве по делам об административных правонарушениях, совершаемых несовершеннолетними, влияющие, в том числе на их латентность, обусловленную невозможностью их процессуального оформления (документирования) таких правонарушений в связи с несовершенством законодательного регулирования.

Несовершеннолетний, выступая особым субъектом административной юрисдикции (ч. 2 ст. 2.3, ст. 23.2 КоАП РФ), не имеет четко обозначенного статуса в производстве по делу об административном правонарушении, в виду отсутствия специальных норм (главы), посвященных ответственности несовершеннолетних [1, 2], что порождает в свою очередь определенные трудности с обеспечением надлежащей защиты интересов несовершеннолетних, поскольку участие законных представителей несо-

вершеннолетнего за редким исключением носит разрешающий или уведомительный характер (ст. 25.3 КоАП РФ), участие психолога или педагога является обязательным только при опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет (ч. 4 ст. 25.6 КоАП РФ), участие защитника в процессе как и при производстве в отношении взрослых является не обязательным (ст. 25.5 КоАП РФ), прокурор лишь извещается о месте и времени рассмотрения дела в отношении несовершеннолетнего (ст. 25.11 КоАП РФ). С другой стороны документирование отдельных процессуальных действий в отношении несовершеннолетних требует применение мер принуждения, которые могут быть направлены в первую очередь на защиту самих несовершеннолетних или соблюдения правовых запретов, направленных на обеспечение их нормальное нравственное и физическое развитие. Так несовершеннолетним запрещено потреблять наркотические средства и психотропные вещества, а также употреблять спиртные напитки, а для документирования таких фактов требуется проведение медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 27.12.1 КоАП РФ). Кроме того наличие состояния опьянения несовершеннолетнего является конструктивным признаком объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.22 КоАП РФ, где субъектом выступают родители или иные законные представители.

Порядок освидетельствования несовершеннолетних регламентируется общими правилами, установленными Правительством Российской Федерации. В качестве особенностей выступает обязательное уведомление родителей или иных законных представителей (пункт 5 Правил), а при проведении освидетельствования на состояние наркотического опьянения несовершеннолетнего законодатель требует получить их согласие. Руководствуясь данным положением нормы приказа Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» предписывают в случае освидетельствования несовершеннолетнего, не достигшего пятнадцатилетнего возраста, а при освидетельствовании на наркотическое или иное опьянение в любом возрасте проводить освидетельствование только на основании письменного заявления одного из его родителей или иного законного представителя (п.п. 8-9 п. 5) [3]. Учитывая, что своевременно такое согласие получить не всегда представляется возможным (в виду их временного отсутствия, невозможности установить место нахождения и т.п.), а также то, что родители часто злоупотребляют своим правом и отказываются от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, установить факт нахождения несовершеннолетнего в состоянии опьянения и соответственно за документировать соответствующее административное правонарушение не представляется возможным [4]. Хотя следует отметить, что отдельные авторы полагают, что такое право предоставлено п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [1] (далее ФЗ

«О полиции»). Вряд ли с этим можно согласиться при наличии специализированных норм в отношении несовершеннолетних, в том числе в самом ФЗ «О полиции». Полагаем, что более правильным такой порядок сделать обязательным и внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», предусмотрев возможность проведения освидетельствования без такого согласия при совершении несовершеннолетним преступления или административного правонарушения в состоянии опьянения.[3]

Право произвести освидетельствование с согласия органов опеки и попечительства прямо КоАП РФ и указанными выше нормативными актами, предусматривающими порядок освидетельствования на состояние опьянения не предусмотрено. Статья 55 Семейного кодекса РФ определяет, что защита прав и законных интересов ребенка осуществляется органом опеки и попечительства в случаях, предусмотренных данным кодексом. При этом СК РФ предписывает должностным лицам организаций при обнаружении угрозы жизни или здоровью ребенка сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка. При получении таких сведений орган опеки и попечительства обязан принять необходимые меры по защите прав и законных интересов ребенка (ч. 3 ст. 56 СК РФ). Возникает вопрос можно ли состояние опьянения ребенка отнести к таким угрозам? Обязательность участия в суде органов опеки и попечительства предусмотрено только при рассмотрении споров, связанных с воспитанием детей (ст. 78 СК РФ). Фактически на практике при невозможности получить согласие на освидетельствование на состояние опьянения несовершеннолетнего при не установлении места нахождения родителей привлекаются органы опеки и попечительства. Правовой основой такого привлечения, на наш взгляд, является ст. 121 СК РФ, которая возлагает на органы опеки и попечительства обязанность по защите прав и интересов детей при отказе родителей взять своих детей из медицинских организаций, при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения. В то же время более правильным, на наш взгляд, такие полномочия закрепить в КоАП РФ в ст. 25.3 КоАП РФ признав их законными представителями.

Так же следует отметить, что применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в том числе освидетельствование на состояние опьянения, в отношении лица, не достигшего возраста административной ответственности постановлено законодателем под сомнение, поскольку, во-первых, это обстоятельство изначально признавалось обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ), во-вторых, после внесения изменений в октябре 2014 г. в КоАП РФ такое

право предоставляется только в случае выявления административного правонарушения, связанного с управлением транспортным средством. Получается, что при совершении иных антиобщественных действий, например, появление в состоянии опьянения, потребления наркотических средств без назначения врача и других в отношении такого несовершеннолетнего меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применять нельзя.

На наш взгляд, недопустимо вносить «точечные» изменения в КоАП РФ, предусматривающие порядок действий только при совершении отдельных правонарушений, вне зависимости от степени их общественной вредности или прецедентности. Необходимость исключения из дорожного движения транспортного средства как источника повышенной опасности не оправдывает введения подобной нормы, поскольку наркотические средства или психотропные вещества, находящиеся при несовершеннолетнем так же подлежат изъятию. И этот ряд необходимых процессуальных действий можно продолжать. В то же время введение законодателем исключения предусмотренного ч. 3 ст. 24.5 КоАП РФ ставит под сомнение законность действий должностных лиц, поскольку в соответствии с ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ составление любого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 27.1 КоАП РФ влечет за собой возбуждение дела об административном правонарушении. На наш взгляд, ч. 3 ст. 24.5 КоАП РФ следует сделать универсальной для всех административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, не достигшими возраста административной ответственности. Там более, что ФЗ «О полиции» и Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 г.) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» предоставляют право доставлять несовершеннолетних совершивших правонарушения и антиобщественные действия в подразделения органов внутренних дел (полиции). Доставка в случае совершения административного правонарушения является мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ст. 27.2 КоАП РФ).

Продолжая вопрос о проблемах возбуждения дела об административном правонарушении в отношении несовершеннолетних следует остановиться на таком основании для возбуждения дела как фиксация административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи. В таких случаях законодатель предусматривает упрощенную форму производства по делу возбуждение дела об административном правонарушении без составления протокола (ст.28.6 КоАП РФ), когда дело считается возбужденным в момент вынесения соответствующего постановления. И если в отношении несовершеннолетнего собственника транспортного средства,

не достигшего возраста административной ответственности вопрос решен посредством корректировки процедуры составления такого постановления, то в отношении достигшего шестнадцатилетнего возраста уже выносятся постановления и назначается административное наказание. При этом не учитываются особенности рассмотрения дел в отношении несовершеннолетних, а именно, то, что о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении извещается прокурор (ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ). Таким образом, рассмотрение дела в порядке ст. 28.6 КоАП РФ, на наш взгляд, невозможно и ставится под сомнение вообще возможность их привлечения к ответственности в качестве собственника имущества, поскольку сделки на приобретение автомобиля заключаются ими с письменного согласия родителей, усыновителей, попечителей, за исключением случаев эмансипации (ст. 26 ГК РФ).

Для составления иных процессуальных документов в отношении несовершеннолетнего каких-либо требований вообще не закреплено, они вообще могут быть составлены в отсутствие родителей, иных законных представителей, адвоката, педагога, психолога и иных лиц, которые могут защитить их законные права и интересы, поскольку их участие не обязательно, что на наш взгляд, негативно сказывается на качестве материалов, составляемых при документировании правонарушений. Сами несовершеннолетние в силу возраста не в состоянии в полном объеме реализовать свои права, соответственно требуется более четкая регламентация их статуса в производстве по делу об административном правонарушении.

Таким образом, на основании изложенного и в целях обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних в производстве по делам об административном правонарушении, необходимо:

1) главу 2 КоАП РФ дополнить нормой «Административная ответственность несовершеннолетних», в которой установить, в каких случаях и на каких основаниях они подлежат административной ответственности, какие виды наказания к ним могут применяться и в каких пределах и когда они подлежат освобождению от такой ответственности;

2) в ч. 3 ст. 24.5 КоАП РФ слова «связанного с управлением транспортным средством» исключить.

3) ст. 2.6.1 КоАП РФ дополнить частью 3 следующего содержания «Если собственником (владельцем) транспортного средства является лицо, не достигшее шестнадцатилетнего возраста, то административную ответственность несет законный представитель этого несовершеннолетнего давший письменное согласие на совершение сделки купли-продажи данного транспортного средства».

4) В ч. 2 ст. 25.3 КоАП РФ слова «или попечители» заменить на слова «попечители или представители органов опеки и попечительства»

5) ст. 28.2 КоАП РФ дополнить частью 7 следующего содержания «Протокол об административном правонарушении в отношении лица, со-

вершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет составляется в присутствии его законных представителей.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях несовершеннолетних: учебное пособие / Т.М. Занина [и др.]. – М.: ДГСК МВД России, 2017. – 80с.

2. Темникова О.Н. Административно-правовые формы и методы профилактической деятельности органов внутренних дел в отношении несовершеннолетних // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2018. № 1 (11). С. 11-16.

3. Мишина Ю.В. Применение сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации отдельных мер производства по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2015. № 2 (65). С. 225-228.

4. Иванова С.И., Хаметдинова Г.Ф. К вопросу о порядке освидетельствования несовершеннолетних, совершивших административное правонарушение в состоянии опьянения // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 1. С. 2-6.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Иванова Светлана Ивановна. Доцент.

Тюменский институт повышения квалификации МВД России.

E-mail: ivanova-svetaa@mail.ru.

Россия, 119991, Москва, ул.Житная, 16.

Тел. (495) 667-04-02.

Svetlana Ivanovna Ivanova. Docent.

Tyumen Institute for advanced training of the Ministry of internal Affairs of Russia.

E-mail: ivanova-svetaa@mail.ru.

16, Zhitnaya str., Moscow, 119991, Russia.

Тел. (495) 667-04-02.

**Ключевые слова:** несовершеннолетний; родители; законные представители; органы опеки и попечительства; административная ответственность; медицинское освидетельствование; состояние опьянения; документирование.

**Keywords:** minor; parents; legal representatives; guardianship authorities; administrative responsibility; medical examination; intoxication; documentation.

**УДК 342.9**

**Квасов Владимир Борисович,**  
Тюменский институт повышения квалификации  
сотрудников МВД России

**ИДЕЯ, ЦЕЛЬ, ПРЕДМЕТ ПРОЕКТА ЗАКОНА  
«О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ  
ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**IDEA, PURPOSE, SUBJECT OF THE DRAFT LAW «ON STATE  
SECURITY ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION»,  
ITS PLACE IN THE SYSTEM OF CURRENT LEGISLATION**

*В статье рассматривается проблема правового регулирования деятельности предприятий ведомственной охраны, участвующих в обеспечении охраны государственных объектов. Выделено два направления охраны: Федеральные государственные унитарные предприятия как ведомственная охрана, Вневедомственная охрана и ФГУП «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии, проанализирована нормативная база их деятельности. Путем сопоставления положений нормативных правовых актов, регулирующих деятельность указанных субъектов охраны, установлен ряд критических несоответствий полномочий и пределов компетенции данных субъектов, порождая многочисленные вопросы у правоприменителей и принятие ими спорных решений на основании неверного толкования отдельных правовых норм. Сделан вывод о необходимости разработки системообразующего закона о государственной охранной деятельности должна быть начата с создания концепции этого нормативного правового акта, в которой будет определен ряд ключевых положений, касающихся нового закона, в том числе идея, цель и предмет его регулирования.*

*The article deals with the problem of legal regulation of the activities of departmental security companies involved in ensuring the protection of state objects. Two directions of protection are allocated: Federal state unitary enterprises as departmental protection, non-Departmental protection and FSUE «Protection» of Federal service of troops of national guard, the normative base of their activity is analyzed. By correlating the provisions of normative legal acts regulating the activities of these subjects of protection, a number of critical inconsistencies of powers and limits of competence of these subjects are established, causing numerous questions for law enforcement and their controversial decisions on the basis of incorrect interpretation of certain legal norms. It is concluded that the need to develop a system-forming law on state security activities should be started with the creation of the concept of this normative legal*

*act, which will define a number of key provisions relating to the new law, including the idea, purpose and subject of its regulation.*

Правовое регулирование охранной деятельности в России требует совершенствования по многим причинам. Основные нормативные правовые акты в этой сфере были приняты в 90-е гг. XX века – переходный период, когда политическая и социально-экономическая ситуация в стране характеризовалась нестабильностью, и необходимо было принятие ряда законов, упорядочивающих изменившиеся правоотношения. В 1992 году был принят Закон «О частной детективной и охранной деятельности» [1], в 1996 г. – О государственной охране, в 1999 г. – О ведомственной охране [2]. При этом в каждом из указанных законов был закреплен собственный понятийный аппарат и основы функционирования соответственно частной, государственной и ведомственной охраны, несмотря на то, что все они осуществляют один вид деятельности – охрану. Для некоторых из субъектов охранной деятельности отдельный закон так и не был издан – например, вневедомственной охраны.

С развитием рыночных отношений стали возникать новые охранные структуры: ФГУП «Охрана», Объединение «РОСИНКАС», получили право осуществлять собственную охрану Сбербанк; ФГУП ГЦСС; ФГУП «Почта» России и др. Однако существенных изменений в правовом регулировании не произошло, и на новых субъектов рынка охранных услуг, прежде всего юридических лиц с особыми уставными задачами [3], было распространено действие Закона «О ведомственной охране» – почти полностью или в отдельных его положениях. Это прямо противоречит преамбуле данного нормативного акта, устанавливающей, что «настоящий Федеральный закон определяет организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны» [4].

В развитие существующих федеральных законов постоянно принимаются законодательные и иные нормативные акты, которые в совокупности не образуют собой четкую систему, их положения могут иметь противоречивое или двойственное толкование, что усугубляется наличием отличных друг от друга требований, предъявляемым к различным субъектам государственной охранной деятельности, и существующих для них ограничений. Все это получает выражение в разнообразной правоприменительной практике. Изучение охранного законодательства не дает четкого представления о статусе ведомственной и вневедомственной охраны, ФГУП «Охрана», о полномочиях и пределах компетенции данных субъектов, порождая многочисленные вопросы у правоприменителей и принятие ими спорных решений на основании неверного толкования отдельных правовых норм. Например, суды нередко не признают ведомственную охрану субъектом государственной охранной деятельности [5], причисляют ФГУП «Охрана» к ведомственной охране [6] и др.

Очевидно, что необходимо совершенствование правового регулирования в сфере охранной деятельности, которое, по нашему мнению, должно начаться с принятия федерального закона «О государственной охранной деятельности в РФ», который заменит существующий Закон «О ведомственной охране». В новом законе государственные субъекты охраны, на которые сегодня распространяется действие положений Закона «О ведомственной охране», должны получить отдельное и полноценное регулирование их деятельности, четко определяющее административно-правовой статус каждого субъекта, существующие между ними сходства и различия.

Разработка системообразующего закона о государственной охранной деятельности должна быть начата с создания концепции этого нормативного правового акта, в которой будет определен ряд ключевых положений, касающихся нового закона, в том числе идея, цель и предмет его регулирования.

Основной идеей проекта закона «О государственной охранной деятельности в РФ» мы предлагаем считать установление системного и функционально полного правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении государственной охранной деятельности.

Закон должен регламентировать организационно-правовые основы создания и деятельности всех государственных субъектов охраны.

Соответственно, целью законопроекта будет являться обеспечение комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в сфере государственной охранной деятельности.

Предмет правового регулирования – общественные отношения, возникающие при осуществлении государственной охранной деятельности.

В новом законе должны содержаться положения как общие для всех субъектов государственной деятельности (понятийный аппарат; права и обязанности сотрудников; регламентация применения физической силы, огнестрельного оружия и специальных средств и др.), так и особенные, в отдельных главах характеризующие деятельность каждого субъекта охраны, особенности организации, полномочия по охране определенных объектов, которые должны быть четко разграничены между всеми субъектами государственной охраны. Объектам охраны следует уделить особое внимание, в том числе их соотносению с Перечнем объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Все объекты из указанного Перечня должны быть распределены между субъектами государственной охранной деятельности и указаны в соответствующих статьях об охраняемых объектах.

Одним из требований к содержанию концепции законопроекта является определение места разрабатываемого закона в системе действующего законодательства.

Закон «О государственной охранной деятельности в РФ» направлен на регламентацию отношений в сфере государственной охранной деятельности и играет роль системообразующего (базового) акта в данной сфере.

Согласно Классификатору правовых актов, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511, проект закона «О государственной охранной деятельности в РФ» будет относиться к разделу «160.000.000 Безопасность и охрана правопорядка» [7].

Подразделы Классификатора выбрать затруднительно, поскольку последние изменения в него были внесены в 2005 г. И многие субъекты государственной охранной деятельности в документе отсутствуют или изменили свой статус.

В случае принятия законопроекта будут подлежать признанию утратившими силу Закон «О ведомственной охране», а также нормы федеральных законов, вносившие в него изменения.

Кроме того, для обеспечения связи и соподчиненности норм, сбалансированности системы охранного законодательства необходимо будет внести изменения в ряд законов (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии»; Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»; Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и др.) и подзаконных актов.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 17.10.2019).

2. О ведомственной охране: Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.10.2019).

3. Согласно ст. 4 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» предприятия и организации, на которые законодательством Российской Федерации возложены функции, связанные с использованием и применением служебного оружия, являются юридическими лицами с особыми уставными задачами. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.10.2019).

4. О ведомственной охране: Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.09.2019).

5. Решение от 27 октября 2015 г. По делу № А18-495/2015 Арбитражный суд Республики Ингушетия // [Электронный ресурс]. <http://sudact.ru/arbitral/doc/UdN97Ngii868/> (дата обращения: 25.09.2019).

6. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда г. Чита от 2 декабря 2016 г. По делу № А19-8214/2016 // [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/MqylnI4SGZNm/> (дата обращения: 25.09.2019).

7. О классификаторе правовых актов: Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (ред. От 28 июня 2005 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.09.2019).

## **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ**

Квасов Владимир Борисович, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

625049, Тюменская область, г. Тюмень, ул. Амурская 75.

E-mail: VladKwasov@yandex.ru.

Тел.+79220054557

Vladimir Borisovich Kvasov, senior lecturer of the Department of administrative activity of internal Affairs bodies

Tyumen Institute of advanced training of employees of the Ministry of internal Affairs of Russia.

625049, Tyumen region, Tyumen, Amur str. 75.

E-mail: VladKwasov@yandex.ru.

Tel.+79220054557

**Ключевые слова:** субъекты охраны; проект закона «О государственной охранной деятельности в РФ»; правовое регулирование; охранная деятельность.

**Key words:** subjects of protection; draft law «on state security activity in the Russian Federation»; legal regulation; security activity.

**УДК 342.9:656**

**Козлов Валентин Николаевич,**  
Краснодарский университет МВД России

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ УЧАСТИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ**

### **ON SOME ISSUES OF PARTICIPATION OF NON-STATE INSTITUTIONS IN ENSURING NATIONAL SECURITY IN RUSSIA**

*Статья посвящена исследованию роли институтов гражданского общества в сфере обеспечения национальной безопасности. Анализируются проблемы, связанные с несовершенством правового регулирования участия общественности в вопросах обеспечения национальной безопасности в России. Кроме того, отдельное внимание уделяется месту и роли общественных организаций в системе обеспечения национальной безопасности.*

*The article is devoted to the study of the role of civil society institutions in the sphere of national security. The problems connected with imperfection of legal regulation of public participation in questions of ensuring national security in Russia are analyzed. In addition, special attention is paid to the place and role of public organizations in the national security system.*

Национальная безопасность является важной составляющей деятельности любого государства. Российская Федерация не является исключением. В пункте «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации [1] речь идет о безопасности как объекте исключительно федерального значения, чем подчеркивается особая значимость безопасности и определяется уровень правового регулирования.

Особое звучание в последнее время приобретают вопросы взаимодействия государственных и негосударственных институтов в обеспечении национальной безопасности.

В указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [2], в п. 3 указывается, что государство заинтересовано в консолидированной деятельности институтов гражданского общества, органов государственной власти различных уровней и органов местного самоуправления, направленной на создание благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации

Таким образом, отмечается необходимость привлечения институтов гражданского общества к обеспечению национальной безопасности.

Однако, конкретных механизмов и форм участия действующее законодательство не содержит, что безусловно не способствует развитию данной стороны национальной безопасности.

Особое значение в развитии подобного взаимодействия занимают конституционные нормы. Стремление разработать соответствующие, наиболее гибкие пути защиты национальной безопасности всегда занимало ключевое место в рамках конституционного (государственного) права как отрасли и науки. В настоящее время конституционные нормы играют важную роль в обеспечении национальной безопасности, становясь комплексным правовым институтом межотраслевого воздействия.

Однако действующее законодательство в качестве субъекта обеспечения национальной безопасности в большинстве случаев признает государство в лице соответствующих органов государственной власти. При этом не учитывается роль негосударственных институтов в обеспечении национальной безопасности.

Согласно части 1 статьи 3 Конституции России носителем суверенитета является народ, соответственно можно сделать вывод, что решение всех вопросов, в том числе и обеспечение национальной безопасности, должно происходить с участием институтов гражданского общества. Между тем, согласно новому подходу к данному институту, разрабатываемому в рамках Европы, обеспечение национальной безопасности, решение ее основополагающих проблем основывается на волеизъявлении индивидов, образующих в своей совокупности источник суверенитета, на основании видоизменения существующих социальных договоренностей государства и индивидов посредством общества.

Кроме того, актуальность данных вопросов обусловлена особой ролью и значением негосударственных институтов для государства и, конечно, для человека и гражданина в сфере обеспечения национальной безопасности.

Система национальной безопасности России продолжает свое формирование и развитие. Нельзя с полной уверенностью утверждать, что данная работа завершена. Это обусловлено и необходимостью дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего структуру и содержание системы национальной безопасности, а также в связи возникновением новых видов угроз. От того, насколько эффективно будет функционировать данная система, будет зависеть стабильность и гарантированность защиты прав и свобод человека и гражданина, а также государственная безопасность в целом.

В этом плане неоправданно принижается роль негосударственного сектора в обеспечении участия общественности и граждан в разработке и реализации направлений государственной политики в сфере национальной безопасности. Учитывая, что данный вид безопасности является по своей сути одним из наиболее важных и касается всей совокупности националь-

ных интересов России, нельзя игнорировать и устранять участие общественности, и прежде всего некоммерческих организаций, в этом процессе.

К сожалению, в последнее время роль общественности в этих вопросах в определенной степени дискредитирована. Из средств массовой информации мы узнаем о неправомерной деятельности ряда неправительственных организаций, об их участии в сомнительных мероприятиях, сопряженных с проведением антироссийских компаний и деструктивными призывами. Зачастую это связывается с финансированием некоммерческих организаций из-за границы, когда данные организации вынуждены выражать волю и интересы прозападно настроенных политических и социальных групп. В этих условиях возникают угрозы для национальной безопасности России, поскольку они направлены на навязывание искусственно привнесенных ценностей и интересов.

Причем национальная безопасность основывается на конституционных положениях, которые непосредственно и выступают основой для определения направлений и форм обеспечения национальной безопасности.

В литературе ведутся дискуссии о соотношении конституционной и национальной безопасности, о их взаимосвязи, о роли и месте некоммерческих организаций.

Так, Н.С. Бондарь отмечает, что в современных условиях правовой глобализации конституционализация международных отношений и международного правопорядка на основе общепризнанных конституционных ценностей современной эпохи приобретает значение международной и национально-конституционной безопасности, что, соответственно, становится также важной темой и современного конституционализма [3]. Таким образом, выдвигаются предложения о возникновении нового вида безопасности, «национально-конституционной».

Кроме того, конституционная безопасность рассматривается и как средство национальной безопасности, и как самостоятельный вид безопасности.

В настоящее время недостаточно исследований, посвященных конституционному регулированию участия институтов гражданского общества, а в особенности общественных организаций в обеспечении национальной безопасности. Это вызвано схематичностью конституционных норм и отчасти несовершенством самого законодательства, что свидетельствует о целесообразности дальнейшего совершенствования механизма реализации участия негосударственных институтов в сфере обеспечения национальной безопасности.

Также, к сожалению негосударственная система обеспечения общественной безопасности, успешно функционирующая де-факто и в настоящее время (к примеру: добровольные народные дружины, частные охранные предприятия, казачьи сообщества и иные объединения граждан право-

охранительной направленности) так и не была вписана в дислокацию единой системы сил и средств обеспечения безопасности.

Таким образом, назрела необходимость дальнейшего исследования механизма конституционного регулирования вопросов обеспечения национальной безопасности с участием негосударственных институтов.

Кроме того, включение негосударственных институтов, в том числе институтов гражданского общества – это объективная необходимость, вызванная современными угрозами национальной безопасности России и расширением участия общества в решении общегосударственных задач.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. – 1993. – 25 дек.

2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (ч. II). – Ст. 212.

3. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 544 с.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Козлов Валентин Николаевич. Преподаватель.

Краснодарский университет МВД России

E-mail [kiap\\_krdu@mvd.ru](mailto:kiap_krdu@mvd.ru)

Адрес: Россия, 350912, Краснодар, ул. Ярославская, 128

Тел. (861) 258-14-26

Kozlov Valentin Nikolaevich. Lecturer.

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail [kiap\\_krdu@mvd.ru](mailto:kiap_krdu@mvd.ru)

Work address: Russia, 350912, Krasnodar, Yaroslavskaya St., 128.

Tel. (861) 258-14-26

**Ключевые слова:** роль институтов гражданского общества; национальная безопасность; механизм

**Key words:** the role of civil society institutions; national security; mechanism

**УДК 342.9**

**Куликов Кирилл Сергеевич,**  
слушатель  
Краснодарский университет МВД России

## **КАРДИНГ КАК ВИД МОШЕННИЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ С БАНКОВСКИМИ КАРТАМИ**

### **KARTING AS A TYPE OF FRAUD WITH BANK CARDS**

*В статье рассмотрены основные разновидности пластиковых банковских карт и их характеристика. Определены особенности совершения преступлений с использованием таких карт, выделены основные виды и возможности кардинга, а также проанализированы современные предложения кардеров по осуществлению противоправной деятельности в открытой части сети Интернет и теневой его части.*

*The article describes the main types of plastic bankcards, as well as their main design characteristics. The features of committing crimes with the use of their cards are identified, the main types and possibilities of carding are highlighted, and modern offers of carders for carrying out illegal activities in the open part of the Internet and its shadow part are analyzed.*

Развитие научно-технического прогресса, телекоммуникационных систем, банковских технологий привело к появлению безналичных расчетов, что, в свою очередь, сформировало такой платежный инструмент как расчетные и кредитные карты, называемые банковскими или платежными. Практически все виды карт называют пластиковыми из-за материала, используемого при их изготовлении.

Пластиковые карточки подразделяются на следующие основные виды: дебетовые; кредитные; подарочные.

Дебетовые карточки предназначены для получения наличных в банковских автоматах или покупки товаров с расчетом через электронные терминалы. Деньги при этом списываются со счета владельца карточки в банке.

Кредитные карточки связаны с открытием кредитной линии в банке, что дает возможность владельцу пользоваться кредитом при покупках товаров и при получении кассовых ссуд.

Подарочная карта (англ. Gift-card), или сертификат, является носителем обязательства магазина вступить в правоотношения купли-продажи или оказания услуг с предъявителем карты. При этом передача товара или оказание услуг клиенту производится без процедуры оплаты, т. к. все оплачивается заранее – при приобретении карты. Еще одной особенностью

данного вида карт является то, что ее можно передавать от одного клиента к другому, в силу чего ее можно дарить [1].

По конструктивным особенностям пластиковые карты делятся на карточки с магнитной полосой и со встроенной микросхемой, причем бывают карты, в которых присутствуют обе особенности либо каждая по отдельности.

Магнитная полоса располагается на обратной стороне карты и содержит в закодированном виде на трех дорожках информацию о карточном счете, связанном с данной картой. Встроенные чипы (микросхемы), располагающиеся на лицевой стороне карты, содержат информацию, аналогичную записанной на магнитную полосу.

Так же имеют значение и основные реквизиты, расположенные на самой карте, к ним относятся: Ф.И.О. владельца, индивидуальный номер карты, срок действия, код безопасности (CVV2, CVC2, CID).

В свою очередь, совместно с развитием банковских технологий безналичного расчета, развиваются и технологии совершения преступлений, направленных на изготовление, сбыт, использование поддельных пластиковых карт, а также кардинг.

Кардинг – разновидность преступлений, предполагающая хищение различными способами денежных средств с банковских карт.

Человек же, использующий информацию с чужой банковской карточки для получения денег называется кардером, при этом следует отличать кардера от хакера, так как кардер – это мошенник, направлением деятельности которого является хищение денежных средств с пластиковой карты. Кардер не занимается взломом платежных систем или систем банка, его задачей является получение необходимой информации о карте, посредством которой происходит незаконное хищение денежных средств.

Особый интерес со стороны кардеров вызывает информация о карте, а в частности вышеупомянутые реквизиты, а также информация, размещаемая на магнитной ленте или чипах. Технические элементы карты (атрибуты) и ее видимые реквизиты содержат идентификационную информацию о владельце карты. Эта информация является ключом к банковской ячейке, в которой хранятся его деньги и без которой невозможно совершать финансовые операции с картами [2].

Выделяют следующие направления кардинга:

1. Вещевой кардинг. Один из самых ранних его видов, суть которого заключается в покупке товаров в интернет-магазине с помощью информации о кредитной карте. Злоумышленники приобретают товар удаленно в интернет-магазинах Европы, США, Азии.

В настоящее время, крупные интернет-магазины научились бороться с данными лицами, путем использования двойной аутентификации и определения местонахождения покупателя.

Преступники совершенствуют свою деятельность и сейчас пользуются услугами – дропов. Так называется человек, который берет на себя (осознанно или неосознанно) принятие денежных переводов, предоставляет счета для проведения операций другим людям и т. д., то есть осуществляющий посреднические действия. При этом сам он проживает в той стране, на той территории которой имеются реквизиты похищенной карты, так как службы безопасности различных интернет-площадок, проверяют именно этот параметр. В последующем, дроп осуществляет пересылку незаконно полученного товара в адрес злоумышленника, по определенной договоренности за вознаграждение и/или иную мотивацию.

Помимо обозначенного службами безопасности в Интернете уделяется особое внимание и IP-адресам покупателей, злоумышленники в свою очередь их подделывают, используя прокси-сервера или иные возможности, позволяющие скрыть реальное место расположения (проведения финансовой операции), также они меняют часовой пояс, раскладку клавиатуры, для большего обеспечения собственной безопасности и скрытности от представителей служб безопасности интернет-магазинов или иных площадок, с целью последующего приобретения товаров.

2. Скимминг. Одна из разновидностей мошеннической деятельности с банковскими картами, которая заключается в считывании информации с магнитной полосы с помощью специального технического устройства (скиммера). Информация с магнитной полосы банковской карты называют дампом (англ. Dump). Используется для записи на пластиковую карту (так называемый «белый пластик») определенного стандарта для дальнейшего приобретения товаров, снятия наличных денежных средств и/или иной незаконной деятельности.

Для того чтобы получить дамп необходимо иметь соответствующее оборудование, позволяющее считать, сохранить и в последующем использовать полученные данные карты. Скиммер размещается в основном в тех местах, где происходят постоянные банковские операции с картами, к примеру, это могут быть банкоматы, терминалы для оплаты и кассы. Довольно часто, скиммер маскируется под известные устройства, например, вода данных карт или частей банкоматов (картридер, NFC-считыватель и др.). В сети Интернет на сегодняшний день достаточно большое количество предложений о продаже скиммеров, их можно приобрести на всем известных интернет-площадках, например, Avito.

Однако, считать одну лишь информацию с карты для ее последующего использования недостаточно, необходимо знать пин-код (пароль). Для этого злоумышленник использует специальные накладные клавиатуры и миниатюрные камеры, заметить которые сложно. В свою очередь, это позволяет получить необходимые данные для совершения противоправных действий. В последующем полученная информация переносится на поддельную карту («белый пластик») посредством энкодера, который пред-

ставляет собой прибор для намагничивания полученной информации на пластиковую карту, что позволяет в дальнейшем вывести с нее денежные средства.

Скиммеры бывают двух видов: позволяющие накапливать полученные сведения либо передавать их по радиоканалу на небольшие расстояния на принимающее устройство с последующей записью. В настоящее время, скимминг продолжает развиваться и выходит на новый уровень. Одним из современных его разновидностей является шимминг, представляющий собой гибкую плату («шим»), которую вставляют в картоприемник довольно хитрым способом – с помощью специальной карты-носителя. Так «шим» подсоединяется к контактам, считывающим данные с магнитной полосы [3]. В последующем мошенники используют похищенные сведения с пластиковых карт клиентов банков, переносят их на карты-дубликаты, также, как и в классическом скимминге для завладения деньгами.

3. Социальная инженерия. Один из видов мошенничества, который в последнее время становится все более популярным, в связи с повышением роли социальных сетей, электронной почты или других видов онлайн-коммуникации в нашей жизни.

Достаточно успешным для злоумышленников является атака по телефонному звонку, когда мошенник звонит клиенту банка и представляется служащим технической поддержки и/или консультантом. Под предлогом перечисления дополнительных денежных средств, обеспечения безопасности карты, подключения новой услуги и т. п. просит клиента продиктовать ему необходимые данные карты, используя которые злоумышленник может без труда вывести денежные средства. При этом преступники просят предоставить данные как можно быстрее, всевозможными способами отвлекая жертву, не давая опомниться, все тщательно обдумать.

Следующим способом является отсылка жертве письма на электронную почту или смс-сообщения на номер телефона, в которых злоумышленник, представляясь сотрудником той или иной банковской организации просит клиента ввести в предлагаемую форму, либо направить на обозначенный адрес ответное письмо, в котором написать данные банковской карты, необходимые для незаконного использования денежных средств.

Еще одним из видов социальной инженерии является фишинг, который представляет собой обман владельца, с целью получения данных банковской карты, в частности ее основных реквизитов. Осуществляется фишинг через перенаправление пользователей на поддельные сетевые ресурсы, являющиеся полной имитацией настоящих.

Согласно данным некоторых исследований, в первом полугодии 2018 года специалистами были зафиксированы более 357 тыс. фишинговых атак, что больше в два раза, чем было зафиксировано в аналогичном периоде 2017 года [4]. Также отчеты по итогу 2018 года показывают, что число различных организаций, которые столкнулись с рассматриваемыми

мошенническими действиями, увеличилось на 65 % [5]. Секрет жизнестойкости фишинга в том, что он опирается не на «дыры» в программном обеспечении, а на уязвимость в человеческой сущности, у которой есть доступ к важным данным [6].

Главным направлением фишинга является подделка официальных сайтов или разнообразных интернет ресурсов, на которых лица сами оставляют необходимые мошенникам данные. Приведем следующий пример, летом 2014 года был обнаружен фишинговый сайт, имитировавший официальный сайт FIFA, на котором пользователю предлагалось подписать петицию в защиту Луиса Альберто Суареса, нападающего национальной сборной Уругвая. Чтобы подписать петицию, пользователю необходимо было заполнить форму, введя в нее свое имя, страну проживания, номер мобильного телефона и адрес электронной почты. Другой мошеннический сайт предлагал посетителям скачать электронный билет на чемпионат. На самом деле вместо билета пользователь получал вредоносную программу «банковский троянец», попадая в систему, он перехватывал личные данные, прежде всего финансового характера [7].

Перечисленные возможности социальной инженерии не конечны, также существуют фарминг, услуга за услугу («кви про кво»), претексинг и иное. Реализация этих угроз является серьезной угрозой как для банковских организаций, так и их клиентов.

4. В настоящее время, помимо рассмотренных ранее способов получения информации о карте, набирает особую популярность анализ логов компьютерной системы.

Лог – это данные с устройства пользователя (персонального компьютера, ноутбука и пр.), полученные при помощи вредоносных программ или ботнета и преобразованные в текстовый формат. В одном логе может храниться множество данных, например, информация от сайтов, электронной почты, онлайн-магазинов, аккаунтов электронных кошельков (PayPal или крипто кошельков), банковских счетов.

Так же, благодаря включенному в функционал некоторых вредоносных программ, кейлогу (программному обеспечению) возможно увидеть все комбинации нажатий клавиатуры пользователем в отдельном файле.

Еще одним способом получения данных являются куки-файлы (англ. Cookie), которые используются для авто заполнения форм страниц сайтов, а также позволяют автоматически вводить данные о номерах банковских карт, даты действия, имени держателя и защитных кодов (CVV2 и т. п.), извлекая которые злоумышленник получает полный доступ к картам.

Безусловно стоит сказать, что процесс получения кардером логов является довольно сложным, требующим определенных знаний либо в программировании, либо в современных технологиях, поэтому для получения используются знания и навыки хакеров, которые направляются на написание специальных программ (например, стиллеров или ботнетов), осу-

шествующих перехват и последующую передачу информации для незаконного хищения денежных средств с карт или платежных систем. Сама вредоносная программа может маскироваться под загрузку или установку общеизвестных программ, при этом пользователь не знает об их наличии на компьютере. Все действия происходят автоматически без подтверждения или каких-либо манипуляций со стороны пользователя. После сбора необходимых сведений они передаются злоумышленнику, который производит их тщательный анализ и извлекает искомые данные. При этом у хакеров возможна покупка не самих программных продуктов, а отдельных логов для их последующего анализа.

#### 5. Электронные кошельки.

Еще одной возможностью незаконного получения денежных средств – это кража со счетов электронных кошельков. В данном случае, злоумышленники получают доступ к информации, находящейся на мобильном устройстве или компьютере пользователя, также возможно получение данной информации из электронной почты.

Обозначив основные виды и возможности кардинга, также был проведен анализ современных предложений кардеров по осуществлению противоправной деятельности в сети Интернет. Изучению подлежали предложения как открытого Интернета, так и теневого (англ. Dark Net).

В общем, все предложения кардеров можно разделить на следующие направления: о продаже краденных банковских карт, а также различной информации о них; продажа различных, хорошо себя зарекомендовавших и эффективных схем кардинга; продажа скиммеров; объявления о работе для дропов, и лиц, оказывающих содействие по обналачиванию денежных средств с краденных или поддельных пластиковых карт; продажа персональных данных; продажа логов и программных продуктов для кардинга; обучение кардигу.

При этом хотелось бы отметить, что большое количество вышеперечисленных предложений возможно реализовать в рамках открытого Интернета, посредством посещения форумов и сайтов по кардингу. К примеру, на следующих сайтах имеется достаточно исчерпывающая информации о рассматриваемой противоправной деятельности: <https://sprut.cc>; <http://dark-forum.net>; <http://vor.nz>; <http://devil-time.ru>. Также хотелось бы отметить тенденцию увеличения русскоязычной аудитории, в том числе при помощи создания форумов с доменным именем .ru, что безусловно ставит вопрос о своевременном реагировании федеральных органов на появления в открытом сегменте Интернета информации о способах совершения преступлений в сфере экономики.

При этом сами кардеры, довольно часто не скрывают свою личность, открыто рассказывая о способах и механизмах совершения преступлений в социальных сетях, давая интервью на видео хостингах. К сожалению, приходится обратить внимание на то, что образ кардера, некоторыми СМИ

или в социальных сетях позиционируется не как образ преступника, который нарушал закон, а как лица «добывающего» деньги, при этом довольно часто забывается или опускается вопрос о возможном наказании за совершения подобных действий.

В открытой части Интернета все сайты и форумы кардинга имеют в общем одинаковую структуру. В первую очередь, это раздел предложения и услуги, где кардеры и заинтересованные лица представляют украденные карты, дампы карт, перезаписанные подарочные и скиданные карты различных магазинов, а также схемы реализации кардинга. При этом существует возможности и в заказе работы кардера, а именно кражи данных карты, анализ логов, продаже скиммеров. Со стороны правонарушителей также имеются предложения работы, в основном, это поиск дропов, а также лиц, производящих обналачивание украденных или поддельных карт.

Как представляется, одной из важнейших проблем на сегодняшний день является возможность обучения кардингу. Подобными объявлениями пестрит множество сайтов и форумов, предлагая и конкретные курсы для подготовки начинающих кардеров, есть и даже школы для обучения мошенничеству, что конечно же является не допустимым, и все это на территории Российской Федерации, в доменных зонах «.ру» и «.ru». Средний курс длится 2 месяца и количество обучающихся при этом насчитывается порядка 30 человек, за это время начинающие кардеры узнают о способах и методах совершения преступлений, практически реализуют некоторые преступные схемы.

По структуре сайты и форумы теневой части Интернета, практически ничем не отличаются от рассмотренных ранее. Они имеют такую же точно структуру, и предложения по оказанию противоправных услуг. Исключительной особенностью и большей популярностью среди кардеров пользуется именно данный сегмент, в связи с его полной анонимностью. Которая обеспечивается конфиденциальностью не только в рамках совершения преступлений, но и при взаимодействии между кардерами, так как знают друг друга только по ник-неймам.

Расчеты по оплате курсов, заказов услуг, совершения каких-либо сделок и т. п. осуществляется при помощи использования криптовалюты, позволяющей полностью обезличивать кардеров. Перечисленное затрудняет правоохранительным органам документировать факты получения денег от преступной деятельности, их движения и иное. Связано это с тем, что криптокошельки, не привязываются к конкретным пользователям, поэтому идентифицировать их невозможно.

В настоящее время, стоит говорить о том, что современные возможности совершения преступлений с использованием банковских карт очень разнообразны, и в свою очередь набирают обороты. Кардинг, как один из способов совершения преступлений, популяризуется в средствах массовой информации и сети Интернет, при этом наблюдается слабая деятельность

государственных органов по предотвращению данного вида преступлений, а вот методы и способы совершения их преступлений совершенствуются постоянно, что, безусловно, ставит перед правоохранительными органами новые профессиональные задачи.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Горбунов А.Н., Цимбал В.Н. Способы незаконного использования пластиковых карт при совершении преступлений // Общество и право. – 2013. – № 3 (45). – С. 217-220.
2. Скрипченко А.В., Коровкин Д.С., Смирнова С.А. Банковские пластиковые карточки, их виды, механизм работы в платежных системах и способы подделки // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – С. 160-168.
3. Сайт «Финансы для людей». URL: <https://privatbankrf.ru> (дата обращения: 10.08.2019).
4. Сайт «Вести. Экономика». URL: <https://www.vestifinance.ru> (дата обращения: 15.08.2019).
5. Сайт «SecurityLab.ru». URL: <https://www.securitylab.ru> (дата обращения: 15.08.2019).
6. Сайт «Habr». URL: <https://habr.com> (дата обращения: 15.08.2019).
7. Сайт «Лаборатории Касперского». URL: <https://www.kaspersky.ru> (дата обращения: 16.08.2019).

## **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ**

Куликов Кирилл Сергеевич. Слушатель 5 курса факультета по подготовке специалистов для подразделений охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

Краснодарский университет МВД России

E-mail: [kylikova\\_23\\_97@mail.ru](mailto:kylikova_23_97@mail.ru)

Россия, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128

Kulikov Kirill Sergeevich. 5-year student of the faculty for the preparation of specialists for the units of public order protection and public safety

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: [kylikova\\_23\\_97@mail.ru](mailto:kylikova_23_97@mail.ru)

Place of study: Russia, 350005, Krasnodar, Yaroslavskaya st., 128

Научный руководитель:

Цимбал Виталий Николаевич. Кандидат юридических наук. Старший преподаватель кафедры информационной безопасности.

Краснодарский университет МВД России

E-mail: sedruk@gmail.com

Россия, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128

Tsimbal Vitaliy Nikolaevich. PhD in Juridical sciences. Senior Lecturer,  
Department of Information Security

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: sedruk@gmail.com

Work address: Russia, 350005, Krasnodar, Yaroslavskaya st., 128

**Ключевые слова:** кардинг, кардер, банковская карта, скимминг, социальная инженерия.

**Key words:** carding, carder, bankcard, glove carding, skimmming, social engineering.

**УДК 343.72**

**Куценко Татьяна Михайловна,**  
кандидат юридических наук  
Центральный филиал  
Российского государственного университета правосудия

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕДУР БАНКРОТСТВА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ**

### **ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF PROCEDURES FOR BANKRUPTCY OF INDIVIDUALS**

*Проблематика решения проблем административно-правового функционирования института несостоятельности (банкротства) физических лиц в РФ, является одной из приоритетных в нашей стране, поскольку она напрямую связана с реализацией прав и законных интересов граждан РФ. Однако в данной сфере крайне важно предусмотреть законность реализации процедур несостоятельности физических лиц и не допустить различного рода злоупотребления и фикции, на что непосредственно и направлены меры административно-правового регулирования.*

*The problems of solving the problems of administrative and legal functioning of the institution of insolvency (bankruptcy) of individuals in the Russian Federation is one of the priority in our country, since it is directly related to the realization of the rights and legitimate interests of citizens of the Russian Federation. However, in this area it is extremely important to provide for the legality of the implementation of insolvency procedures for individuals and to prevent various kinds of abuse and fiction, which are directly addressed by the measures of administrative regulation.*

Нельзя не отметить, что в качестве мер регулирования общественных отношений, воздействия на противоправное поведение лица, в административном праве используется метод принуждения.

Что касается, института банкротства, то его можно рассматривать с нескольких точек зрения: как экономическое состояние, как юридический факт, как специальное основание и порядок ликвидации должника - юридического лица, как производство по делу о банкротстве, как управленческую модель, как режим разрешения несостоятельности и, наконец, как особый режим удовлетворения требований кредиторов. В рамках восприятия банкротства как особого режима удовлетворения требований кредиторов ключевое значение придается самому требованию кредитора к должнику: оно может защищаться путем подачи заявления о банкротстве, подлежит установлению в реестре требований кредиторов, предоставляет своему владельцу право на участие в принятии решений собранием кредито-

ров и на выдвижение кандидатуры в комитет кредиторов, подлежит удовлетворению, может быть изменено в связи с заключением мирового соглашения, может погашаться отступным и т.п.

Важно обозначить, что административная ответственность по признакам фиктивного или преднамеренного банкротства является именно той мерой, которая направлена на превентивное воздействие, направленное на использование гражданином ложных сведений, относительно соеих финансовой несостоятельности.

Также меры административного воздействия направлены и на таких правонарушителей как арбитражный управляющий, в случае предоставления им ложной информации, к которому в должной мере применяется мера наказания, предусмотренная действующим законом (п. 4 ст. 21.1 Закона о банкротстве). В случае нарушения норм права, предусмотренных Законом о банкротстве, полномочия имеют соответствующие саморегулируемые организациях (СРО), в которых у арбитражных управляющих имеется членство. На эти организации возлагается особая функция - по контролю за законностью деятельности арбитражного управляющего.

Подчеркнем, что в случае выявления нарушений норм права соответствующим уполномоченным лицом, ведущим процедуру банкротства физического лица, факт его противоправного поведения должен быть соответственным образом зафиксированным. Однако, нормы действующего законодательства здесь имеют ряд несовершенств, к примеру, в ч. 2 ст. 14.12 КоАП РФ содержится, как представляется, достаточно широкая форма выражения и предполагаемых действий, отражающих сущность фиктивного или преднамеренного банкротства. Но важно при этом отметить, статья ст. 14.13 КоАП РФ, посвященная неправомерным действиям при банкротстве, содержит подобное и рациональное толкование.

Поэтому, нельзя не обозначить, что норма, содержащаяся ч. 2 ст. 14.12 КоАП РФ, а именно в части определения действий или бездействия, за которое гражданин должен нести ответственность, должна быть переработана законодателем с учетом тонности описания формулировок, что в определенной степени позволит уменьшить количество юридически ошибок, возникающих при квалификации правонарушений.

Каждая из приведенных норм права КоАП РФ имеет дополнительные свойства, которые характеризуют объект правонарушений.

Также заслуживает объект, возможных нарушений со стороны арбитражного управляющего, так в ст. 14.12 КоАП РФ в качестве объекта представлено - исполнение действий, направленных на сокрытие известных данных об имуществе и имущественных обязательствах должника, передача имущества во владение третьим лицам, отчуждение или уничтожение имущества, закрепленных ч. 1 ст. 14.13 КоАП РФ. При прочтении ч.ч. 2-3 ст. 14.13 КоАП РФ прослеживается ее связь с ч. 1 ст. 14.12 КоАП РФ в части неподачи заявления о признании банкротства.

При этом, объективная сторона возможных нарушений норм, предусмотренных КоАП РФ, со стороны арбитражного управляющего – это внешнее проявление совершаемого правонарушения, но с определенной спецификой, здесь речь идет о формальности состава правонарушения, где для привлечения правонарушителя не обязательно устанавливать ущерб в его противоправной деятельности, а также выявлять причинную связь между действиями субъекта и ущербом.

Следующим элементом исследования является субъект правонарушения. Субъектом состава правонарушения, предусмотренного ст. 14.12 КоАП РФ является гражданин – физическое лицо. Субъектом правонарушений, предусмотренных ч.ч. 1, 2 и 4 ст. 14.13 КоАП РФ является физическое лицо – должник, а ч. 3 содержит указание на специальный субъект – арбитражного управляющего.

Далее важно обозначить, что субъективная сторона рассматриваемых административных правонарушений характеризуются виной, а в случаях применения административной ответственности в сфере несостоятельности (банкротства) большинство правонарушений характеризуются наличием умысла (ст.ст. 14.11, 14.12, 14.13 КоАП РФ).

Все вышеуказанные элементы, имеют прямое значение для установления соответствующей санкции.

Административное наказание в соответствии с нормой ст. 3.1 КоАП РФ – это установленная мера ответственности за совершение административного правонарушения. Здесь наблюдается соотношение наказаний в виде административного штрафа и дисквалификации. Данные санкции присутствуют при квалификации составов правонарушения в ст.ст. 14.12 и 14.13 КоАП РФ. Важно сделать акцент на том моменте, что административными наказаниями могут считаться только те принудительные меры, которые установлены ст. ст. 3.2 - 3.11 КоАП РФ [1, с. 69]. Как уже отмечалось, специальным субъектом административного правонарушения в рамках ч. 3, 3.1 ст. 14.13 КоАП РФ выступает арбитражный управляющий. В настоящее время законодателем для обозначенных субъектов установлены такие санкции как предупреждение и штрафная санкция, а при повторном противоправном поведении арбитражного управляющего возможна дисквалификация от 6 мес. до 3 лет.

Основаниями для привлечения к ответственности арбитражного управляющего могут быть, например, нарушение сроков проведения собраний кредиторов или не проведение собрания вовсе, непредставление отчетов собранию кредиторов, нарушение порядка публикации сведений о банкротстве, нарушение порядка проведения (непроведение) торгов и т.д. [2, С. 7].

При проведении анализа судебной практики по привлечению арбитражных управляющих к юридической ответственности, было замечено, что в подавляющем количестве решений назначается наказание в виде преду-

преждения или назначения штрафа. Например, согласно материалам дела А17-766/2018 от 12 апреля 2018 г. назначение наказания в виде предупреждения было вынесено арбитражному управляющему Пасечник И.Н., привлекаемому по административному правонарушению в рамках ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ.

Арбитражным судом Ставропольского края по делу № А63-519/2018 от 17 апреля 2018 г. арбитражному управляющему Коваленко Г.Н. было назначено наказание в виде штрафа в размере 25 тыс. руб. по административному правонарушению в рамках ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ.

Стоит отметить, что имеются случаи, когда по мнению арбитражного суда применение к арбитражному управляющему иного наказания, чем дисквалификация, не будет являться адекватным видом наказания с учетом всех установленных по делу обстоятельств. Примером этой ситуации будет являться, например, Решение Арбитражного суда Красноярского края по делу № А33-4220/2018 от 17 апреля 2018 г., в котором арбитражный управляющий Ростовцев А.В. был привлечен к административной ответственности, предусмотренной ч. 3.1 ст. 14.13 КоАП РФ. Данным решением суда Ростовцев А.В. был дисквалифицирован сроком на шесть месяцев.

Существующая практика привлечения к административной ответственности позволяет выявить определенные недочеты. Как установлено Законом о банкротстве, в компетенцию регулирующего органа (Росреестр) входит проведение проверок деятельности СРО и арбитражных управляющих.

На практике основанием инициирования и проведения процедуры административного расследования деятельности арбитражного управляющего являются заявление уполномоченного органа и других заинтересованных лиц, указывающих на нарушения закона арбитражным управляющим, а также сведения о нарушениях, которые уже установлены соответствующими судебными актами в отношении арбитражного управляющего, ведущего процедуру финансовой несостоятельности физического лица. Помимо этого, законодательством регулирующий орган наделен полномочиями по проведению проверок деятельности арбитражного управляющего по своей инициативе в целях получения информации о допущенных нарушениях (п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ).

В процессе административного расследования и составления протокола регулирующим органом часто наблюдается допуск таких процедурных нарушений как составление протокола об административном правонарушении в отсутствие арбитражного управляющего, который не извещен должным образом. Подобные нарушения в судебном разбирательстве будут являться основаниями для отказа в привлечении арбитражного управляющего к административной ответственности [3, с. 30].

Также отмечается, что в указанном протоколе регулирующим органом, как правило, не указано на факты, которые в дальнейшем могут квалифицироваться как обстоятельства, отягчающие или смягчающие ответственность правонарушителя.

Должностными лицами отдела по контролю (надзору) в сфере саморегулируемых организаций Управления Росреестра в 2018 г. возбуждено 480 административных расследований в отношении арбитражных управляющих по ч. 3, 3.1 ст. 14.13 КоАП РФ.

Конечной целью практики применения административного наказания является частная и общая превенция административных и иных правонарушений.

Таким образом, как представляется, в целях стимулирования физических лиц-должников, а также арбитражных управляющих, участвующих в деле о несостоятельности (банкротстве) физических лиц в качестве финансовых управляющих, к добросовестному поведению стоит рассмотреть ужесточение административного штрафа за преднамеренное (фиктивное) банкротство и осуществление неправомерных действий при банкротстве.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Трофимова И. Административная ответственность арбитражных управляющих // Административное право. – 2015. – № 4. – С. 69-74.

2. Баркатунов В.Ф. Банкротство физических лиц и социальная ответственность кредитных организаций / В.Ф. Баркатунов // Политика, экономика и инновации. – 2016. – № 3. – С. 7-10.

3. Пичкуров С.Н. Финансовые аспекты процедуры банкротства физических лиц / С.Н. Пичкуров // Региональное развитие. – 2015. – № 4(8). – С. 30-35.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Куценко Татьяна Михайловна. Кандидат юридических наук.  
Российский государственный университета правосудия.  
E-mail: kaf-sgiend@vfreu.ru  
Россия, 394006, Воронеж, ул.20-летия октября, 95.  
Тел. (473) 239-07-63.

Kutsenko Tatyana Mikhailovna. Candidate of Law  
Russian State University of Justice.  
E-mail: kaf-sgiend@vfreu.ru  
Work address: Russia, 394006, Voronezh, st.20<sup>th</sup> anniversary of October. 95.  
Tel. (473) 239-07-63.

**Ключевые слова:** административная реформа, безопасность дорожного движения, риск-ориентированный подход.

**Key words:** administrative reform, road safety, risk-based approach.

**УДК 342.9**

Куликова Кристина Александровна,  
Дальневосточный юридический институт  
МВД России

**ВНЕШНЯЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ НА ТЕРРИТОРИЯХ  
ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА: ПРАВОВОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ**

**EXTERNAL LABOR MIGRATION IN THE TERRITORIES OF  
ADVANCING SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE FAR  
EAST, LEGAL REGULATION OF PROBLEMS AND SOLUTIONS**

*Вопросы правового регулирования и функционирования ТОСЭР на территории Дальнего Востока в настоящий период времени являются стратегически важными и злободневными. Несовершенство законодательства, упрощенный порядок, неопределенность количественных показателей привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан на таких территориях могут привести к росту нелегальной трудовой миграции. Путем анализа нормативной правовой базы, аналитических материалов и статистических данных, а также проведения экспертного опроса был выявлен ряд проблем правового регулирования рассматриваемой сферы, определены пути их решения.*

*Questions of legal regulation and functioning of TOSER in the territory of the Far East during the present period of time are strategically important and topical. The imperfection of the legislation, the simplified order, uncertainty of quantitative indices of attraction to work of foreign citizens in such territories can lead to growth of illegal labor migration. By the analysis of the regulatory legal base, analytical materials and statistical data and also holding expert poll a number of problems of legal regulation of the considered sphere was revealed, ways of their decision are defined.*

Последние несколько лет показывают, что государство и экспертное сообщество пришли к выводу о необходимости опережающих темпов социально-экономического развития Дальнего Востока. По мнению специалистов, данные меры направлены на решение ряда государственных задач: создание дополнительных рабочих мест, привлечение высококвалифицированных специалистов, обеспечение экономической интеграции в сообщество стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

Точками роста в обеспечении опережающих темпов социально-экономического развития является создание особых площадок с льготны-

ми условиями функционирования бизнеса, привлечение иностранных инвестиций, использование высоких технологий и зарубежного управленческого опыта.

О создании территорий опережающего социально-экономического развития впервые упомянул Президент РФ В.В. Путин во время послания Федеральному собранию 12 декабря 2013 года, а именно о создании на территории Дальнего Востока и Сибири сети специальных территорий опережающего социально-экономического развития (далее ТОСЭР) с особыми условиями для организации несырьевого производства, ориентированного, в том числе и на экспорт. Таким образом, ТОСЭР была призвана как инструмент развития Дальнего Востока, ориентированный на глобальную конкурентоспособность и движение в страны Азиатско-Тихоокеанского региона.

В настоящее время ТОСЭР функционируют и в других регионах Российской Федерации, таких как Челябинская область, Кировская область, Алтайский край и других. На территории Дальневосточного федерального округа к 2019 году создано восемнадцать ТОСЭР [10].

Территория опережающего социально-экономического развития – это часть выделенной территории одного из субъектов страны, которая включает в себя административно-территориальное образование закрытого типа. На такой территории Правительством РФ устанавливается специально назначенный индивидуальный правовой режим с целью осуществления на данной территории разрешенной экономической деятельности.

Данное определение введено федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473–ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [7], которым также регламентируется их правовой статус, налоговые льготы и иные преференции, которые соответственно распространяются только на резидентов. Ключевыми принципами создания таких территорий были заявлены кардинальное дерегулирование и масштабное налоговое стимулирование.

Одной из основных особенностей правового режима ТОСЭР является возможность резидентов в упрощенном порядке привлекать к трудовой деятельности иностранных граждан.

Уже признается общеизвестным фактом, что практически ни одно строительство или крупное производство не может обойтись без привлечения мигрантов, преимущественно из стран, бывших участников СНГ, а также высококвалифицированных специалистов. Кадровые проблемы резидентов ТОСЭР трудовыми ресурсами из числа местного населения решить не удастся, хотя бы потому, что многие виды деятельности резидентов предполагают осуществление работ редких профессий, которыми не обладают граждане, проживающие на территории Дальнего Востока.

Однако для эффективного привлечения иностранной рабочей силы на территориях ТОСЭР требуется и соответствующее правовое регулиро-

вание. В свою очередь вышеуказанный федеральный закон № 473 определено, что особенности трудовой деятельности иностранных граждан, работающих у резидентов ТОСЭР, устанавливаются Трудовым кодексом РФ [3].

В соответствии со ст. 351.5 ТК РФ резиденты ТОСЭР на основании законодательства о ТОСЭР в Российской Федерации привлекают и используют иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности в порядке и на условиях, которые предусмотрены Трудовым кодексом РФ и законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

В свою очередь федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115–ФЗ «О правовом положении иностранных граждан» в п. 4.9-1 ст. 13 устанавливает, что особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территориях опережающего социально-экономического развития определяются Трудовым кодексом РФ [5].

При этом определена лишь одна особенность привлечения иностранных граждан – резидентам, не требуется получение разрешения на привлечение и использование иностранных работников, разрешение на работу иностранному гражданину выдается без учета квот на приглашения на въезд и разрешений на работу, устанавливаемых Правительством РФ [3], но имеется условие, что при приеме на работу, при прочих равных условиях, приоритет имеют граждане Российской Федерации. По мнению А.В. Белицкой данное условие имеет протекционистский характер, так как при приеме на работу в ТОСЭР, при прочих равных условиях, приоритет имеют все же российские граждане [11].

Данная норма ТК РФ позволяет сделать вывод о том, что речь идет только об иностранцах, для въезда которым необходимо оформление визы. Резиденты ТОСЭР могут привлекать к трудовой деятельности иностранных граждан на общих основаниях, предусмотренных федеральным законом о правовом положении иностранных граждан и без учета их общего количества, в вышеуказанных нормах ничего не сказано о категориях мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность, например, по патенту, из стран участников ЕАЭС, об иностранных студентах, гражданах имеющих вид на жительство или разрешение на временное проживание.

Таким образом, возникают две проблемные ситуации. Во-первых, в настоящее время не определены особенности привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, въезд которым не требует оформления приглашения и визы, кто вправе трудиться в России по патенту или прибывает из стран участников Евразийского экономического союза [2], и которым оформление патента вообще не требуется. А во-вторых, общие и специальные нормы допускают взаимную переадресацию по поводу институциональных особенностей правового регулирования указанной сферы правоотношений.

Необходимо указать, что тут же возникает и следующая особенность правового режима ТОСЭР. А именно на территории ТОСЭР действуют специально разработанные правила, регулирующие осуществление государственного контроля, которые установлены соответствующим Постановлением Правительства РФ от 22 октября 2015 года № 1132 [8]. Основной смысл заключается в том, что ежегодные планы проведения плановых проверок подлежат согласованию с Минвостокразвития России. В свою очередь уполномоченный федеральный орган согласовывает свое решение с Прокуратурой РФ. Внеплановые проверки также подлежат согласованию с Минвостокразвития России в установленном им порядке.

Следует отметить, что при сложившемся административно-правовом регулировании у контролирующего органа практически отсутствуют шансы выявить какие-либо правонарушения у резидента ТОСЭР, находящегося под особой правовой защитой.

Уполномоченные органы по вопросам миграции МВД России заявляют «о значительном снижении согласованных плановых и внеплановых проверок юридических лиц», осуществляющих свою деятельность на ТОСЭР в 2017-2019 гг., что также отражается и на эффективности контрольно-надзорной деятельности в целом.

Кроме того, по данным подразделений по вопросам миграции ряда субъектов ДФО на текущий период 2019 года ни одного разрешения на работу иностранным гражданам, осуществляющим трудовую деятельность у резидентов ТОСЭР, в соответствии с установленной формой приказом МВД России от 19 июня 2017 года № 390 «Об утверждении форм бланков разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства», выдано не было, за исключением Еврейской автономной области.

Это приводит к выводам о существующих нарушениях норм миграционного законодательства, о незнании резидентами ТОСЭР особенностей и порядка привлечения иностранной рабочей силы, либо об использовании иностранных работников резидентами ТОСЭР через заключение договоров подряда (субподряда) со сторонними организациями на выполнение работ.

На основании вышеизложенного возможно прийти к выводу о том, что, на фоне обещанного экономического эффекта от образования территорий опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке России, существуют некоторые риски недобросовестного применения или использования предоставляемых работодателям ТОСЭР преференций.

Понятно, что режим ТОСЭР был призван упростить миграционное законодательство для лиц, желающих работать в России, а не создавать благоприятную среду для развития нелегальной и нежелательной трудовой миграции на таких территориях, со всеми ее негативными последствиями, среди которых снижение уровня доходов местного и федерального бюдже-

тов от неуплаты налоговых взносов, угрозы обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности в субъектах РФ и т.д.

Таким образом, возможно, задать следующие направления совершенствования норм законодательства о ТОСЭР, а именно:

1) определить порядок привлечения резидентами ТОСЭР иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в порядке, не требующем оформления визы;

2) обязать работодателей (резидентов) уведомлять Минвостокразвития России в лице управляющей компании ТОСЭР о заключении трудового договора с иностранным гражданином.

Кроме того, в связи с тем, что количество резидентов ДФО постепенно увеличивается, автором видится необходимым определить меры регионального характера, направленные на предупреждение нарушений норм миграционного законодательства.

Так, в субъектах Российской Федерации могут быть реализованы следующие мероприятия:

1) проведение совместных мероприятий между подразделениями по вопросам миграции территориального органа МВД России на уровне субъекта РФ, Минвостокразвития России и органов государственной власти субъекта РФ направленных на обсуждение существующих проблем;

2) разработка и направление подразделениями по вопросам миграции управляющим компаниям ТОСЭР Дальнего Востока практических рекомендаций с подробным разъяснением положений норм миграционного законодательства о порядке привлечения иностранных работников на предприятия;

3) предоставление управляющими органами ТОСЭР консультаций резидентам ТОСЭР по вопросам привлечения иностранных работников на предприятия.

Осуществление указанных мероприятий в субъектах РФ позволит:

во-первых, восполнить существующие пробелы в научном знании и устранить существующие проблемы законодательной и правоприменительной практики;

во-вторых, определить дальнейшие пути совершенствования административно-правового регулирования данной сферы правоотношений, оптимизировать миграционную обстановку в крае, и повысить эффективность предупреждения и противодействия совершению правонарушений и преступлений в миграционной сфере;

а в-третьих, исключить такие формулировки в сфере общественного мнения, как: «захват территории», «бесконтрольный ввоз мигрантов», «государство в государстве» и другие.

По нашему мнению, при осуществлении должного и грамотного правового регулирования, правовой режим территорий опережающего социально-экономического развития в дальнейшем может стать уникальным инструментом по внедрению и апробации новых методов регулирования внешней трудовой миграции на Дальнем Востоке России.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

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 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.08.2017) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:<http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 1.10.2019)
3. Трудовой кодекс Российской Федерации: федер. закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 20.09.2019).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 195 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 2.10.2019).
5. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 №115-ФЗ [Электронный ресурс] // Официальный сайт «КонсультантПлюс». URL:[https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/) (дата обращения 5.10.2019).
6. О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15.08.1996 №114-ФЗ [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 5.10.2019).
7. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 05.12.2017) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 5.10.2019).
8. О совместных плановых проверках, проводимых в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля (вместе с Правилами проведения совместных плановых проверок резидентов территории опережающего социально-экономического развития органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля): ПП РФ от 22.10.2015 № 1132 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 5.10.2019).
9. Об утверждении форм бланков разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства: Приказ МВД России от

19.06.2017 № 390 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 10.10.2019).

10. Официальный сайт министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики URL:<https://minvr.ru/activity/territorii-operezhayushchego-razvitiya/>.

11. Белицкая А.В. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2014 г. № 473 - ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» / А.В. Белицкая. – Москва : Юстицинформ, 2016. – 156 с. – (Серия «Комментарий специалиста»). – Режим доступа: по подписке. – URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=461401> (дата обращения: 12.10.2019). – Библиогр. в кн. – ISBN 978-5-7205-1300-9. – Текст : электронный.

12. Крысанов А.В. Особенности привлечения иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности на территории опережающего социально-экономического развития // Миграционное право. – 2016. – № 1. – С. 22-25.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Куликова Кристина Александровна.

Преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел.

Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации.

E-mail: : [kristina.a.kulikova@mail.ru](mailto:kristina.a.kulikova@mail.ru)

Россия, 680020, г. Хабаровск пер. Казарменный, 15.

Kulikova Kristina Aleksandrovna. Lecturer, Department of administrative law and Administrative and Service Activities of Internal Affairs Bodies.

Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Russia 680020, Khabarovsk, Kazarmenny pereulok 15.

**Ключевые слова:** регулирование, правовой режим, экономическая деятельность, трудовая миграция, население, разрешение на работу, иностранный гражданин.

**Keywords:** regulation, legal regime, economic activity, labor migration, population, work permit, foreign citizen.

**Иванова Светлана Ивановна,**  
кандидат юридических наук, доцент  
Тюменский институт повышения квалификации МВД России

## **РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ УЧАСТНИКОВ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

### **RISK-BASED APPROACH AS A KEY FACTORENSURE THE SAFETY OF ROAD USERS**

*В настоящее время в России осуществляется административная реформа, способствующая более эффективному государственному управлению в различных сферах жизнедеятельности общества, на основе внедрения риск-ориентированного подхода. Обеспечение безопасности участников дорожного движения является одной из приоритетных социально-экономических и демографических задач в РФ. В статье представлена структура системы дорожного движения, в которой выделяются три основных подсистемы. Дается обоснование и характеристика рисков в каждой подсистеме. Констатируется, что управление рисками (выявление, анализ, оценка, принятие решений и реализация мер) является эффективным методом обеспечения дорожной безопасности на современном этапе развития.*

*Currently, administrative reform is underway in Russia, contributing to more effective public administration in various spheres of society, based on the introduction of a risk-based approach. Ensuring the safety of road users is one of the priority socio-economic and demographic tasks in the Russian Federation. The article presents the structure of the traffic system, in which there are three main subsystems. The rationale and characteristics of risks in each subsystem are given. It is stated that risk management (identification, analysis, assessment, decision making and implementation of measures) is an effective method of ensuring road safety at the present stage of development.*

В настоящее время, наряду с ростом научно-технического прогресса, экономического роста, социального развития многие государства сталкиваются с увеличивающимся количеством различного рода угроз и рисков как природного характера (например, изменение климата, природные катаклизмы) так и «рукотворного», являющегося продолжением или составной частью какого-либо явления (экономического, технического, информационного, миграционного и др.). На рубеже XX – XXI вв. во всех странах мира возросло количество научных исследований посвященных проблемам обеспечения безопасности в различных сферах и сейчас уже можно гово-

речь о появлении теории безопасности [1, С. 86]. Поиск действенных механизмов и способов решения данной проблемы во многих развитых странах привел к административным реформам, в которых заложена идея переноса в систему государственного управления инструментов и методов, выработанных в менеджменте бизнес-сферы и основанных на риск-ориентированном подходе [2, С. 62].

Государственное управление, как процесс принятия решений на долгосрочную перспективу, обязано учитывать возможные потери либо негативные последствия, которые могут стать следствием непредвиденных обстоятельств в различных сферах жизнедеятельности общества. В таких условиях одним из важнейших направлений государственного управления, повышающего его качественные характеристики и эффективность, является управление рисками в различных сферах жизнедеятельности человека.

Управление рисками – это процесс выявления, анализа и оценки рисков с целью принятия обоснованных решений в отношении выявленных рискогенных факторов, а также реализации комплекса мер, направленных на минимизацию рисков, влекущих неблагоприятные события и ущерб [2, С. 62].

В современной России, осуществляется административная реформа государственного управления, затрагивающая многие сферы жизнедеятельности общества, в основе которой заложен риск-ориентированный подход. Безопасность участников дорожного движения является одной из приоритетных социально-экономических и демографических задач Российской Федерации. В 2016 году было опубликовано Постановление Правительства Российской Федерации «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [3].

Актуальность такого государственного решения обусловлена, необходимостью повышения эффективности обеспечения безопасности дорожного движения, и прежде всего участников дорожного движения.

Стратегия выявления рисков и оптимальных механизмов управления риско-генными факторами будет способствовать более точному распределению государственных финансовых ресурсов и позволит, в последствие, оценить эффективность полученных результатов. Активное внедрение и реализация данного инновационного подхода затрудняется тем, что в Российской Федерации понятие риска в дорожном движении малоисследовано и не закреплено законодательно [4, С. 121].

Как известно дорожное движение потенциально имеет риск для всех его участников: водителей, пассажиров, пешеходов, велосипедистов и др. В то же время законодательное определение дорожного движения [5] не отражает всех аспектов процесса, и более логично было бы рассматривать в более широком контексте как процесс удовлетворения транспортной по-

требности: общества в целом (экономическое развитие, междугородные рейсы, и др.); транспортные потребности каких-либо социальных групп и отдельных индивидов. Такое понимание позволяет охарактеризовать дорожное движение как значимую сферу общественной жизни.

Дорожное движение является сложной социотехнической системой, включающей в себя комплекс взаимосвязанных элементов и подсистем, которые можно представляются нами в виде определенной структуры состоящей из нескольких уровней, на каждом из которых выполняется ряд функций, обеспечивающих безопасность дорожного движения [6, С. 87-88], что позволяет выявить рискогенные факторы, соответствующие каждому уровню.

Риск на первом уровне системы дорожного движения, которая непосредственно обеспечивает пространственное перемещение людей и грузов, представляет собой вероятность наступления неблагоприятных последствий в процессе удовлетворения транспортной потребности, в первую очередь, нарушений правил дорожного движения, наиболее статистически опасными из которых являются (как в России, так и в других странах мира по данным Всемирной организации здравоохранения): 1) нарушение скоростного режима движения, 2) проезд на красный сигнал светофора, 3) выезд на встречную полосу движения; данные нарушения можно охарактеризовать, как следствия рискогенного разрешения участниками дорожного движения противоречия: «время, затраченное на дорожное движение – безопасность дорожного движения» в пользу «времени», что приводит к пренебрежению «безопасностью», это приводит к нарушению правил дорожного движения, что в свою очередь, увеличивает риск дорожно-транспортного происшествия.

Наиболее активными субъектами в дорожном движении являются водители транспортных средств. Именно от их транспортной культуры и дорожного поведения зависит уровень риска в процессе удовлетворения транспортной потребности. Управление транспортным средством, потенциально несет в себе риск при любых условиях, и насколько он будет высок, зависит от того, насколько законопослушными, дисциплинированными, внимательными и осторожными, иными словами «компетентными» будут водители транспортных средств [7].

Другим риск-образующим фактором в дорожном движении, является гендерно-демографическая проблема, которая связана появлением большого количества пожилых водителей, вследствие увеличения средней продолжительности жизни людей. Это участники движения могут представлять (в силу старения психофизиологических процессов), повышенную опасность в дорожном движении, как в качестве водителя, так и пешехода. Но эта категория участников дорожного движения удовлетворяет ряд важных для себя транспортных потребностей: 1) утилитарную – быстрота перемещения и достижение цели (магазин, аптека, и др.); 2) эмоциональную –

ощущение свободы и вдохновения на фоне угасающих физических сил; 3) поддержание социального статуса (наличие автомобиля, тем более «престижного»); 4) обогащение сферы общения и отдыха (возможность выехать за город, на природу и др.) [8, С. 86].

Реализация указанных потребностей важна для данной категории лиц, а также иных мало мобильных категорий, что несомненно является необъемлемой частью политики государства. В то же время, с другой стороны нельзя не учитывать другую задачу государственной политики – снижать рискогенные факторы и повышать безопасность для наиболее уязвимых категорий (в том числе и детей) как участников дорожного движения.

Актуальной остается проблема обеспечения безопасности пешеходов и возрастающей доли велосипедистов, особенно в городской среде. Известно, что это также наиболее уязвимые категории участников дорожного движения, наряду с водителями мопедов и мотоциклов. В силу географических и климатических условий расположения России, доля перечисленных транспортных средств не велика, но их использование увеличивается, во-первых, в летний сезон; во-вторых, растет популярность велосипедов, как знакового элемента приверженцев здорового образа жизни.

Совершенно очевидно, что функционирование подсистемы первого уровня возможны только как результат деятельности *подсистемы второго уровня* – подсистемы подготовки и обслуживания дорожного движения, включающую деятельность предприятий, организаций, учреждений по созданию условий дорожного движения, а значит, и обеспечению безопасности участников дорожного движения. Результат функционирования данной подсистемы выражается в определенном состоянии: улично-дорожной сети (в том числе, качество дорожного покрытия, расположение светофоров, пешеходных переходов, освещение в ночное время и др.); техническое состояние транспортных средств; уровень подготовки участников дорожного движения [9, С. 117]. Например, в России улично-дорожная сеть в крупных городах спланирована таким образом, что пешеходные переходы расположены на большом расстоянии друг от друга, а подземные переходы достаточно редки.

Именно, надлежащее функционирование подсистемы второго уровня является наиболее значимым в системе обеспечения безопасности дорожного движения. Однако, на наш взгляд, деятельность в подсистеме второго уровня значительно рассогласованна с общей целью обеспечения безопасности дорожного движения и снижению рисков в подсистеме первого уровня. Обусловлено это, двумя факторами: во-первых, большинство субъектов подсистемы второго уровня являются коммерческими организациями, основной целью которых является извлечение прибыли; во-вторых, деятельность этих субъектов в недостаточной степени нормативно урегулирована на предмет обеспечения безопасности участников дорожного движения.

Именно множественность субъектов второй подсистемы обуславливает наличие множество риск-образующих факторов, связанных с их деятельностью, которые зачастую остаются вне зоны внимания государственных органов и законодателя.

К таким рискам прежде всего следует отнести: риски организаций, осуществляющих грузовые и пассажирские перевозки; риски организаций управляющих автомобильными дорогами и железнодорожными переездами; риск медицинских организаций (оказание несвоевременной медицинской помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях); риск учебных организаций (подготовка и повышение квалификации водителей); риск проектных и строительных организаций; риск организаций по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств; риск организаций, осуществляющих проектирование и производство транспортных средств; риск организаций по подтверждению соответствия и испытательных лабораторий; риск организаций осуществляющих техосмотр [4, С. 124-125].

*Третий, высший уровень*, рассматриваемой системы, включает *подсистему*, образуемую органами исполнительной власти, которые реализуют функции государственного управления направленные на: 1) подготовку и принятие в пределах компетенции правовых актов; 2) конкретную организацию деятельности субъектов «обслуживающей» подсистемы (подсистема второго уровня). От эффективности этой работы зависит качество работы субъектов второго уровня и в конечном итоге уровень дорожно-транспортного травматизма. Риски в этой подсистеме заключаются в том, что частные организации без контроля со стороны государственных органов не способны на должном уровне выполнять свое функциональное предназначение в русле общей цели, в конечном итоге направленной на обеспечение безопасности участников дорожного движения.

Таким образом, риск-ориентированный подход является ключевым фактором обеспечения безопасности участников дорожного движения. В то же время деятельность по обеспечению безопасности в Российской Федерации далеко не всегда отличается системностью, поскольку многие риски на всех указанных уровнях подсистемы не учитываются, отсутствует методика их выявления и анализа, и как следствие, их оценки и выработки решений по реализации мер, направленных на их минимизацию.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Могилевский В.Д. Системная безопасность: формализованный подход // Материалы конференции «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке» / Науч. ред. В.А. Возжеников. М.: ЗАО «Эдас-пак», 2001.
2. Майоров В.И. Административная реформа в России: внедрение механизма управления рисками // Проблемы права. – 2017. – № 2. – С. 61–65.

3. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 // СЗ РФ. 2016. №55. Ст. 5326.

4. Майоров В.И. Управление рисками в сфере дорожного движения // Управление социально-экономическими системами: теория, методология, практика: монография / под. ред. Г.Ю. Гуляева – Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение». – 2017. – С. 118-128.

5. О безопасности дорожного движения: федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // СЗ РФ. 1995. №50. Ст. 4873.

6. Майоров В.И. Правовой режим в сфере безопасности дорожного движения // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 22 (123). С. 85-89.

7. Майоров В.И., Костылев А.К. Административное правонарушение в системе риск-образующих факторов в сфере дорожного движения // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2018.– Т. 3.– № 1. – С. 42-46.

8. Полякова С.В. Стратегические приоритеты обеспечения безопасности участников дорожного движения // Правопорядок: история, теория, практика. – 2015. – №1. – С. 85 – 89.

9. Майоров В.И. Актуальные проблемы административной ответственности в сфере дорожного движения // Актуальные проблемы административной ответственности Материалы VIII всероссийской научно-практической конференции. – Омск, 2015. С. 114-123.

### **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРА**

Иванова Светлана Ивановна. Доцент.

Тюменский институт повышения квалификации МВД России.

E-mail: ivanova-svetaa@mail.ru.

Россия, 119991, Москва, ул.Житная, 16.

Тел. (495) 667-04-02.

Svetlana Ivanovna Ivanova. Docent.

Tyumen Institute for advanced training of the Ministry of internal Affairs of Russia.

E-mail: ivanova-svetaa@mail.ru.

16, Zhitnaya str., Moscow, 119991, Russia.

Тел. (495) 667-04-02.

**Ключевые слова:** административная реформа, безопасность дорожного движения, риск-ориентированный подход.

**Key words:** administrative reform, road safety, risk-based approach.

**УДК 656.13**

**Махина Светлана Николаевна,**  
доктор юридических наук, профессор  
Воронежский государственный университет;  
**Карасик Людмила Владимировна,**  
Воронежский экономико-правовой институт

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

### **STATE MANAGEMENT OF INNOVATIVE ACTIVITY IN THE HIGHER EDUCATION**

*В данной статье рассматривается проблема развития инновационной деятельности в сфере высшего образования, которая занимает одно из ведущих мест в отечественной государственной политике, поскольку от нее зависит качество развития экономического и кадрового потенциала страны в целом. До настоящего времени нет четкого понимания, административных механизмов внедрения инноваций и инновационной деятельности, как продукта академических исследований в сферы жизнедеятельности. Выявлены негативные аспекты, связанные с отсутствием отлаженной системы взаимодействия сферы высшего образования и современных российских практических институтов.*

*This article discusses the problem of the development of innovative activity in the field of higher education, which occupies one of the leading places in domestic state policy, since the quality of the development of the economic and human potential of the country as a whole depends on it. To date, there is no clear understanding of the administrative mechanisms for introducing innovations and innovative activities, as a product of academic research in the field of life. Negative aspects associated with the lack of a well-functioning system of interaction between the sphere of higher education and modern Russian practical institutes are revealed.*

В юридической литературе отмечается, что государственное управление есть не что иное, как властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и соответствующих уполномоченных государственных органов) на определенные объекты управления (общество, граждан и т.д.) [1, С. 11]. Другими словами государственное управление представляет собой целенаправленную организационную, подзаконную, исполнительно-распорядительную и регулирующую деятельность системы органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия государственного управления на основе и во исполнение законов в различных от-

раслях и сферах, к примеру, хозяйственного и административно-политического строительства.

Форма организации государственного управления инновационной деятельностью в системе высшего образования имеет ряд специальных, только ей присущих элементов, и к таковым можно отнести:

1) субъект государственного управления инновационной деятельностью в системе высшего образования, представляющий собой определенную сложенную иерархию органов исполнительной власти, которые осуществляют функции по государственному регулированию всех вопросов, направленных на развитие инновационной деятельности в рассматриваемой сфере.

При этом нельзя не отметить, что как на государственном, так и на региональном уровнях органы исполнительной власти осознают острую необходимость в развитии инновационной деятельности высшей школы. Поэтому в настоящее время имеет место тенденция разработки проектов создания в стране соответствующих научных инновационных центров, которые бы способствовали развитию инноваций в сфере науки и высшего образования и помогли вывести страну на передовой мировой уровень экономического развития. Такую цель ставит Заместитель председателя Правительства РФ по социальным вопросам Татьяна Голикова, которая планирует создать в ближайшие годы 15 подобных центров в ряде российских регионов.

Однако, как представляется, это только начало пути, поскольку для эффективности подобных проектов, принципиально важно, чтобы в каждом субъекте нашей страны предпринимались необходимые меры государственного регулирования инновационной деятельностью, направленные на финансовую поддержку региона, посредством развития и внедрения инноваций, которые «рождены» в научных центрах и высших учебных заведениях в соответствующее производство.

Безусловно, достаточно проблематично выбрать сферы инновационной деятельности в сфере высшего образования, которые могут в последующем востребованы экономикой страны и способствовать прорывному развитию, так как путь от научного оформления инноваций в высшем учебном заведении до их реализации не быстрый и достаточно сложный [2 с. 275].

Но, как видится, без соответствующей государственной поддержки при внедрении инновационных разработок, которые получают в высших учебных заведениях, сложно говорить об их развитии и дальнейшем применении, поскольку высшие учебные заведения перегружены административной работой и не имеют отдельных резервов и кадрового потенциала, для инициативного развития своих разработок на собственной базе. Поэтому органы государственной власти должны ставить соответствующие

задачи перед вузами о развитии инновационной деятельности, подкрепляя это возможностями внедрения и дополнительным финансированием;

2) объект государственного управления инновационной деятельностью в системе высшего образования – это непосредственно сами инновации в системе высшего образования, которые способствуют развитию инновационной и промышленной деятельности не только на базе высших учебных заведений, а непосредственно при их реализации в промышленности или производстве.

Сфера бизнеса в данном контексте тоже имеет одну из самых ключевых ролей, так как инновационная деятельность в вузах во многом зависит от спонсорской поддержки и инвестиций в них.

Важно отметить, что инновационная деятельность в вузе требует наглядности – созданию техно-полисов, бизнес-инкубаторов, демонстрационных площадок, выставок, форумов и т.д., на базе которых вузы могут привлечь инвесторов и продемонстрировать практические результаты своей научной деятельности.

Особое значение, на наш взгляд, имеет и создание особых механизмов взаимодействия российских университетов (академий, институтов, научно-исследовательских центров) с промышленностью и сектором развитого предпринимательства. Поскольку крайне важно довести инновационные идеи и разработки до соответствующих стадий их коммерческой реализации, а также финансово заинтересовать представителей бизнес сообщества для их инвестирования в академические исследования.

В этом направлении государственного регулирования видится перспективная направленность и заинтересованность в научной новизне промышленных инноваций, способных упростить и усовершенствовать коммерческие задачи современных предпринимателей. Считаем, что для этого, рационально создавать на федеральном и региональном уровнях специальные консорциумы, научные центры, научные и технологические парки, где два важных направления развития общества – бизнес и высшее образование смогут «говорить на одном языке», помогая друг другу в достижении значимых для страны целей;

3) нормативно-правовое (в т.ч. законодательное), методическое и ресурсное обеспечение инновационной деятельности в системе высшего образования.

Современная нормативно-правовая база несовершенна и требует серьезного пересмотра, поскольку основополагающий закон в сфере научной деятельности - Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» устарел, т.к. был принят более 20 лет назад, и в связи с произошедшим научным прогрессом (созданием новых существенного числа новых технологий) его нормы не могут адекватно регулировать научную сферу [3, с. 166]. Поэтому, основой формирования системы государственного управления инновационной дея-

тельностью, являются определенные Основным законом страны принципы разграничения полномочий государственной власти на федеральном и региональном уровнях, которые также содержатся в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Данная Концепция утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Этот документ включает в себя необходимые институты развития, способствующие внедрению инноваций в различные сферы общественных отношений.

Концепция предусматривает создание и развитие инновации технологических процессов в реальных секторах экономики, которые не могут полноценно развиваться без достижения высоких показателей научно-технических результатов и научно-исследовательских работ.

В этом правовом акте представлена желаемая модель научного и технологического мирового лидерства России по ряду передовых направлений, по которым Россия уже имеет некоторые конкурентные преимущества. Регулированию инновационной деятельности важное место отведено и в Концепции национальной безопасности, поскольку общественная безопасность также нуждается в научных разработках и инновациях, способных на долгие годы обеспечить лидерство России в вопросах обороны и обеспечения мира.

Нельзя не отметить, что государственное управление инновационной деятельности в сфере науки и образования невозможно качественно реализовывать в условиях несовершенства действующего законодательства. Российские законы должны учитывать ежегодно изменяющиеся общественные отношения и различные потребности населения, предусматривать перспективные отрасли (например, энергосбережение, переработку мусора, улучшения экологии в стране и др.), своевременно изменять методы и формы административно-правового регулирования инновационной деятельностью в системе высшего образования, увеличивать значение метода мониторинга и прогнозирования в правовом регулировании, расширять границы для развития регионального законодательства, учитывающего особенности конкретной территории и уровня ее научной оснащенности соответствующими кадрами.

Вместе с тем изменения действующего законодательства ни коим образом не должны дискредитировать некоторые новые инструменты правового развития, во избежание злоупотреблений при внедрении в правовую практику новых механизмов государственного управления, основанных на комплексном применении частноправовых и публично-правовых средств. Поэтому, как представляется, в данном направлении необходимо тщательно развивать предпроектную деятельность по изменению, усовершенствованию и формированию системного инновационного законодательства, одновременно с соответствующими правовыми актами стратеги-

ческого и долгосрочного планирования, направленными на развитие инноваций в системе высшего образования.

Следует отметить и такой аспект – немаловажно вести работу по разработке непротиворечивой, прозрачной и понятной системы подзаконных актов, которые смогли бы обеспечить наиболее эффективную и быструю реализацию законодательных положений об инновационной деятельности на базе высшей школы, и в целом – снизить уровень декларативности инновационного законодательства, который сегодня невероятно высок. Представляется, что именно такая форма государственного регулирования практически сможет создать прочную основу для поддержки разработки соответствующих программных и целевых правовых актов, целью которых является развитие инноваций и инновационной деятельности в научных сферах в целом, и высшем образовании в частности.

Поддержка инновационной деятельности может также осуществляться за счет различных налоговых льгот и поощрений, государственной поддержки финансового лизинга (например, выкупа инновационного оборудования, дорогостоящей техники у производителя или разработчика) и франчайзинга (права на создание инновационных предприятий, предоставляемого на определенный период и зафиксированного в договоре) [4, С. 145], который может помочь вузам осуществлять практическую деятельность и получать дополнительные собственные средства на развитие инновационной деятельности.

И в завершение отметим, что без решения еще одной важной проблемы, которая препятствует развитию инновационной деятельности в вузе, эффективное движение в рассматриваемом направлении невозможно. Здесь речь идет о последующем внедрении результатов инновационной деятельности в производство или сферу услуг.

То есть, подытожим – без надлежащей апробации любые инновации останутся эффективными лишь на бумаге, а без соответствующих государственной поддержки и системы правовых механизмов государственного регулирования данными процессами такое внедрение практически нереализуемо.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Белицкая А.В. Инновации и инновационная деятельность: проблема определения и правового закрепления // Предпринимательское право. – 2011. – № 3. – С. 11-14.

2. Нетесова М.С. Проблемы формирования национальной инновационной системы сквозь призму права // Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права / отв. ред. В.В. Лаптев, С.С. Занковский. – М., 2011. – С. 275-283.

3. Максименко Е.В. Правовое регулирование инновационной деятельности в Российской Федерации // Наследие юридической науки и современность: Мат. заседаний V Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26 - 28 мая 2010 г.). / Отв. ред. В.И. Лафитский. – М., 2011. – С. 166-175.

4. Выручаев А.А. Государственная поддержка науки и инноваций в условиях модернизации Российского государства // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М., 2011. – С. 145-154.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Махина Светлана Николаевна

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права  
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», г. Воронеж.

Доктор юридических наук, профессор.

E-mail: svetlana\_mahina@mail.ru

Россия, 394000, г. Воронеж, Университетская пл., д. 1.

Makhina Svetlana Nikolaevna

Head of the Department of Theory and History of State and Law, Voronezh State University, Voronezh.

Doctor of Law, Professor.

E-mail: svetlana\_mahina@mail.ru

Russia, 394000, Voronezh, University square, 1.

Карасик Людмила Владимировна

Старший преподаватель кафедры юриспруденции АНОО ВО «Воронежский экономико-правовой институт».

E-mail: karasik@mail.ru

Россия, 394000, г. Воронеж, Ленинский проспект, д. 119 а.

Karasik Lyudmila Vladimirovna

Senior Lecturer, Department of Jurisprudence ANOO VO «Voronezh Institute of Economics and Law».

E-mail: karasik@mail.ru

Russia, 394000, Voronezh, Leninsky Prospekt, 119 a.

**Ключевые слова:** государственное управление, инновации, инновационная деятельность, высшее образование, высшее учебное заведение.

**Key words:** public administration, innovation, innovation, higher education, higher education institution.

**УДК 342**

**Морозова Татьяна Александровна,**  
кандидат юридических наук  
Нижегородская академия МВД России

## **СУДЕЙСКАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ В КОНТЕКСТЕ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ СУДОПРОИЗВОДСТВА**

### **JUDICIAL INDEPENDENCE IN THE CONTEXT OF PROCEDURAL AND LEGAL BASES OF LEGAL PROCEEDINGS**

*Статья посвящена независимости судей при отправлении ими правосудия в контексте процессуально-правовых основ*

*The article is devoted to the independence of judges in the administration of justice in the context of procedural and legal framework*

Независимость судебной власти выступает одной из первостепенных гарантий действия принципа верховенства права, защиты конституционно провозглашенных прав и свобод граждан, обеспечения правопорядка и уважения и соблюдения закона. В России начало отделения судебной власти от законодательной и исполнительной приходится на время принятия судебных уставов Александра II.

Основу правосудия в настоящее время в Российской Федерации составляет, прежде всего, независимость судейского корпуса. Именно независимость судей является важнейшим принципом, определяющим правовой статус судей в России и необходимым условием для развития полноценного правового общества. Конституция РФ в ст. 120 провозглашает независимость судьи, его неподотчетность и подчиненность его лишь основному государственному закону и федеральным законам, как то: «О судебной системе РФ», «Об арбитражных судах в РФ», «О статусе судей в РФ». В Российской Федерации более того конституционно закреплено наличие трех ветвей власти, а именно: законодательной, исполнительной и судебной, где каждая из которых отделена друг от друга, обладает независимостью и самостоятельностью, при чем, хотелось бы отметить, что именно независимость судей выражается в самостоятельности судебной власти, ее отделение от исполнительной и законодательной ветвей власти. Судейская независимость предполагает наличие права каждого на справедливое, непредвзятое рассмотрение и разрешение его дела, где не будет места nepopядочности, предвзятости и личной заинтересованности судей. Независимость судей проявляется в отсутствие какого-либо воздействия на них при разрешении последними уголовных, гражданских, арбитражных дел со стороны как других лиц, так и организаций. Рассматривая дела, суд при вынесении решения опирается не на позиции определенных участников

процесса, а руководствуется своим внутренним убеждением, исходя из анализа всех материалов дела, имеющих доказательства. Значимость принципа независимости судей, бесспорна, велика и заключается в беспристрастности суда, справедливом рассмотрении им дел и вынесении по ним законных, обоснованных решений, приговоров, а какое-либо вмешательство в деятельность суда при отправлении им правосудия необходимо расценивать как нарушение законности и произвол.

В обеспечение независимости судей, согласно Закона «О статусе судей РФ», входит наличие особой процедуры отправления правосудия, запрет на вмешательство кого бы то ни было в деятельность суда по осуществлению правосудия, установление порядка приостановления и прекращения его полномочий, наличие право судьи на отставку, его неприкосновенность, системы органов судейского сообщества, предоставление судье соответствующего его высокому статусу материального и социального обеспечения, наличие особой защиты со стороны государства как самих судей, так и членов их семей и имущества. Стоит отметить, что независимость судей во многом зависит и от них самих, от присущих им морально-профессиональных качеств и, в этой связи, гарантией независимости выступает установленный порядок отбора кандидатов на должность судьи, который нацелен в итоге на создание независимого, самостоятельного судейского корпуса. Наличие же обоснованных сомнений в законности выносимых решений, беспристрастности как судьи, так и присяжного, арбитражного заседателя, приведет к их отводу.

Гарантией независимости судей выступает и их несменяемость, когда для перевода судьи на другую работу, в другой суд требуется его согласие, при этом не стоит забывать и о том обстоятельстве, что полномочия судьи не ограничиваются конкретным сроком. Но так ли все в действительности, является ли судебная власть в действительности независимой, отделенной как от других ветвей власти, так и от вмешательства извне?

Вопросу независимости судей посвящено немало научных трудов, но, стоит сказать, что при всем многообразии научных разработок данного вопроса, при практической реализации данного принципа наблюдаются его нарушения.

Так, А.А. Кондрашев среди негативно влияющих факторов при реализации принципа независимости судей отмечает требующий внесения корректив порядок отбора и назначения судей на должность, достаточно непростую процедуру привлечения судей к юридической ответственности, зависимое положение судей от исполнительной власти и повышенную роль председателей суда.[1] Позицию профессора А.А. Кондрашева по последнему утверждению мы разделяем. Действительно, председатели судов имеют тесную взаимосвязь с исполнительной властью при выделении жилья для судей, при обеспечении надлежащих условий труда. Также необходимо остановиться и на том факте, что в последнее время наблюдается

снижение доверия наших граждан к деятельности суда и выносимых им решений. Подобное общественное отношение складывается из массы негативных примеров, когда принимаются необъективные решения в отношении чиновников и их интересов. При этом, судья, осознавая, что принятое им объективно решение в отношении чиновника высокого ранга, будет отменено вышестоящим судом, а это в свою очередь повлечет для судьи массу негативных последствий, вынужден принять решение в пользу представителей власти и их интересов. Именно основываясь на этих негласных правилах и имеющихся отношениях председателей судов с органами власти, судьи понимают, какие же решения принимать, а какие нет. Безусловно, есть определенные проблемные аспекты и во взаимоотношениях судей с председателями судов, где зависимость судей от председателя суда на лицо, поскольку именно они вносят президенту представления и рекомендуют кандидатуры на должность судьи, то есть уже на начальном этапе создается зависимость в вопросе назначения на должность. Председатель суда наделен полномочиями по распределению дел между судьями, что также можно рассматривать как некое влияние на исход дела, поскольку председателю суда всегда известно, какому судье стоит поручить дело, дабы в дальнейшем иметь ожидаемый результат. Конечно, встречаются и принципиальные судьи, но им, к сожалению, вряд ли поручат вести резонансные дела, лишь дела с истекшим сроком рассмотрения, когда его участники территориально расположены в разных городах и собрать всех крайне сложно. В результате судья может быть подвергнут дисциплинарному взысканию за неисполнение срока. Получается, что формально принципиальные, имеющие свое мнение, независимые судьи могут быть подвергнуты наказанию в любой момент за любое неисполнение указаний председателя судьи. Также необходимо сказать и о зависимости судьи от председателя суда в вопросе материального обеспечения, поскольку именно председатель наделен правом распределять премии и надбавки, и именно от его воли зависит решение о поощрении судьи. От председателя зависит и карьерный рост судьи, так как лишь при наличии рекомендации от председателя судья может рассчитывать на какое-либо повышение, продвижение по службе. Судья зависим от председателя суда и в вопросе отстранения его от должности. Конечно, хочется еще раз подчеркнуть, что независимость судей от председателя судьи законодательно лишь подразумевается, но ни в одном федеральном законе нет норм, которые бы прямо запрещали вмешательство председателя суда в деятельность его подчиненного.

В тоже время, необходимо заметить, что и сами председатели судов зависимы от президента государства, так как назначаются на должность сроком на шесть лет, по истечению которого может быть переназначен. Все это ставит председателей судов в определенную зависимость, поскольку происходит не назначение на должность президентом, а лишь за-

мещение им своих полномочий с ограничением по сроку и возможностью быть переизбранным.

Все это в своей совокупности подрывает доверие граждан к современной судебной системе. Нам думается, что процесс становления независимой судебной системы длителен и непрост, много еще предстоит сделать на пути утверждения судебной власти в качестве самостоятельной и независимой ветви власти. Судьи, чтобы отправлять беспристрастное, объективное правосудие, не должны подвергаться давлению ни внутри системы, ни со стороны. Независимый суд и соответственно независимые судьи – это цель правового государства, то к чему необходимо стремиться и предпринимать конкретные действия, которые в итоге своем возродили бы высокое общественное доверие.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кондрашев А.А. Проблемы реализации принципа независимости судей в России: от теории к правоприменительной практике/ Актуальные проблемы российского права.-2015.- №8 (57).-С.181-187.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Морозова Татьяна Александровна. Старший преподаватель кафедры судебной бухгалтерии и бухгалтерского учета.

Нижегородская академия МВД России.

E-mail: taalmor1979@ gmail.com

Россия, 603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3.

Тел. 89524569076

Morozova Tatiana Alexandrovna. Senior lecturer of the Department of preliminary investigation, police Lieutenant Colonel

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: taalmor1979@ gmail.com

Russia, 603950, Nizhny Novgorod, Ankudinovskoe highway, 3.

**Ключевые слова:** судьи, процессуально-правовые основы судопроизводства, правосудие

**Key words:** judges, procedural and legal bases of legal proceedings, justice

**УДК 343.1**

**Михайленко Наталья Васильевна,**  
кандидат юридических наук  
Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя;  
**Сосновская Юлия Николаевна,**  
кандидат юридических наук, доцент  
Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАПРЕТА НА ПОСЕЩЕНИЕ МЕСТ  
ПРОВЕДЕНИЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ  
СОРЕВНОВАНИЙ**

**TOPICAL ISSUES OF REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE  
BAN ON VISITING THE VENUES OF OFFICIAL SPORTS  
COMPETITIONS**

*В статье рассматривается проблематика нарушения общественного порядка и общественной безопасности на официальных спортивных мероприятиях, и как следствие этого применение меры административного наказания - административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований. Выделены основные проблемные вопросы в рассматриваемой сфере. Предложены рекомендации законодательного характера.*

*The article deals with the problems of violation of public order and public safety at official sports events, and as a consequence of this, the application of administrative punishment-an administrative ban on visiting the venues of official sports competitions. The main problematic issues in this area are highlighted. The proposed recommendations of a legislative nature.*

Современная Россия – часть международного спортивного сообщества, в котором требования к обеспечению безопасности жизни и здоровья лиц, занимающихся спортом, зрителей и участников спортивных мероприятий, имеют первостепенное значение, что в полной мере нашло отражение в современном законодательстве [4]. Однако, болельщики неоднократно дают повод для применения мер административного принуждения за нарушение общественного порядка и общественной безопасности на спортивных мероприятиях. Частью отечественного спорта стали драки, использование пиротехнических изделий, нецензурная брань.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований - особый вид административных наказаний, учитывающий специфику проведения спортивных соревнований и

порядка на них, поведения на них зрителей (болельщиков) во время мероприятий.

Прежде всего, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований относится к относительно новым санкциям, введенной в КоАП РФ [2] только в 2013 году. Одновременно вступила в силу ст. 30.31 КоАП РФ, устанавливающая меры ответственности к гражданам-зрителям за нарушение правил поведения при проведении спортивных соревнований. За нарушение правил поведения наступает ответственность по ст. 20.31 КоАП РФ. Введение нормы об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований продиктовано спецификой состояния в данной сфере, необходимостью их корректировки.

1. Зрителям запрещается (характерные нарушения, которые могут повлечь санкции по КоАП РФ):

2. Действия, создающие угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц;

3. Проносить алкогольные или наркосодержащие вещества;

4. Проходить на трибуны с громоздкими вещами и предметами без предварительного согласования с организаторами матча или турнира;

5. Использовать маски или иные предметы, скрывающие лицо зрителей (исключение может устанавливаться организатором мероприятия);

6. Проносить и использовать пиротехнические средства, красящие вещества, звуковые инструменты (за исключением предметов, разрешенных к использованию оргкомитетом соревнований);

7. Иные нарушения правил со стороны болельщиков или зрителей.

Необходимо учитывать, что указанная мера распространяется только на официальные мероприятия, к которым относятся:

- матчи, турниры, первенства и иные виды спортивных состязаний, организованные властными органами или проводимые национальными и международными федерациями;

- турниры, имеющие официальный регламент проведения, утвержденные властями или оргкомитетом.

А значит запрет не будет распространяться на мероприятия, проводимые на любительском уровне, без утвержденного регламента. В этих случаях ответственность будет наступать по общим правилам.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований назначается на практике в качестве более строгого наказания, если виновное лицо ранее совершало аналогичные правонарушения, вины за совершённое правонарушение в судебном заседании не признало, в совершённом правонарушении не раскаялось и / или в судебное заседание не явилось. Болельщики сейчас хорошо осведомлены о возможностях правоохранительных органов и служб безопасности в местах проведения спортивных мероприятий.

Выделяют следующие проблемные вопросы в рассматриваемой сфере:

#### 1. Системы исполнения наказания.

Зрители (болельщики), на которых наложен административный запрет на посещение указанных мероприятий, находят возможность попасть на мероприятие и таким образом повторно нарушают Правила. Вот тут и есть проблемный вопрос: каким образом возможно идентифицировать гражданина (зрителя), исполняющего указанную санкцию, но не соблюдающих и пытающихся проникнуть на соревнования, на которые решением Правительства РФ не введены требования обязательной идентификации личности при покупке билетов и проходе на спортивные мероприятия.

В то же время ст. 20.4 ФЗ «О физической культуре и спорте в РФ» требует от собственников (пользователей) объектов спорта и организаторов официальных спортивных соревнований организовывать пропускной и внутриобъектовый режимы в местах проведения официальных спортивных соревнований в период их проведения, а также осуществлять контроль за доступом зрителей в места проведения официальных спортивных соревнований.

При этом ч. 2.1 той же статьи запрещает организаторам спортивных мероприятий при продаже входных билетов требовать предъявления документов, удостоверяющих личность. Но и здесь же содержится требование, согласно которому при входе в места проведения официальных спортивных соревнований, определенных решениями Правительства Российской Федерации, идентификация личности зрителей является обязательной.

Таким образом, проблемами реализации данной санкции в соответствии с результатами правоприменения указанного наказания являются: во-первых, отсутствие единой методики контроля за реализацией данного наказания, то есть в РФ нет именных билетов на посещение спортивных мероприятий и требований по приобретению билетов по документам удостоверяющим личность, во-вторых, отсутствие единой информационной базы о числе лиц, привлеченных к данному виду наказания, при выявлении фактов нарушения установленного запрета. Что соответственно может служить последствием редкого применения данной санкции судами.

В частности, в вопросе исполнения постановлений об административном запрете не ясно, как на практике проверять исполнение постановления об административном запрете. Ведь соревнования проводятся не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов, муниципальных округов.

Очевидна необходимость создания единой информационной системы (реестра лиц, привлеченных к данному наказанию) и закрепление ответственности за нарушение правовых ограничений, установленных данным видом наказаний [5].

#### 2. Фактической отсрочки наказания.

Существует достаточно явная проблема административно-процессуального характера. Происходит следующее: в случае подачи жалобы на принятое решение (в соответствии со ст. 30.5 КоАП РФ) мера вступит в силу спустя время. Правонарушитель имеет возможность как и раньше посещать места проведения соревнований.

Если в действиях гражданина будут содержаться признаки отдельных уголовных деяний (хулиганства), то применение запрета невозможно, а длительность следственных действий, а в последующем и вступления в силу приговора не позволяет запретить правонарушителю и дальше пребывать в месте проведения спортивного мероприятия

Это свидетельствует о недостаточной эффективности запрета для эффективного обеспечения порядка и безопасности исходя из оперативности.

Следующий проблемный аспект -удаление с соревнований и аннулировании входных билетов без возмещения, возврата стоимости. Что предполагает ограничение личной свободы гражданина, охраняемой положениями ст. 22, 27 Конституции РФ [4].

Обращаем внимание на то, что с одной стороны ч. 3 ст. 53 конституции РФ допускает возможность ограничений конституционных прав и свобод, но с другой стороны лишь федеральным законом, а не постановлением Правительства. А сам факт аннулирование входных билетов без возмещения стоимости противоречит ч. 3 ст. 35 Конституции РФ и положениями ГК РФ [1], в особенности ч. 1 ст. 1102, устанавливающей обязанность возвратить неосновательное обогащение.

Возможно необходимо закрепить в законодательстве о полиции дополнительные эффективные средства обеспечения общественной безопасности и общественного порядка при проведении мероприятий, что позволит оперативно предотвращать и предупреждать, профилактировать возможные нарушения.

Настоящее состояние обеспечения механизма реализации административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований требует серьёзных доработок, имеет много пробелов. Контроль за фактическим соблюдением решений судов о наложении соответствующего запрета должен быть организован надлежащим образом и опираться на соответствующие технические законодательно прописанные возможности. Целесообразно расширение полномочий органов полиции в данной сфере обеспечения общественного порядка и режима законности. Например, установление обязанности о явке на регистрацию в орган внутренних дел, применяемой к лицу, ранее совершавшему преступления в связи с проведением массовых спортивных мероприятий, при наличии и на основании анализа, свидетельствующего о вероятности повторных преступных действий [6].

Надеемся, что со временем предпринятые меры помогут вернуть мир и порядок на стадионы.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 26.01.2009. – №4. – ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1(часть I). – ст. 1.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть третья от 26 ноября 2001 года №146 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.12.2001. – №49. – ст. 4552.
4. Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.
5. Новиков Е.Е. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения как вид административного наказания: теоретико-правовые аспекты // Материалы 54-й Международной научной студенческой конференции МНСК-2016: Государство и право / Научный руководитель И.А. Кравец, 2016. – С. 22.
6. Айрих В.А. Целесообразность и эффективность института административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований // Актуальные проблемы административной ответственности: Материалы VIII всероссийской научно-практической конференции, 2015. – С. 105-106

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Михайленко Наталья Васильевна. Доцент кафедры административной деятельности ОВД.

Кандидат юридических наук.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя.

E-mail: natamvz@gmail.com

Россия, 117997, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12.

Тел.: (495) 336-22-44

Mikhaylenko Natalya V.

Associate professor of the chair of administrative activities of the internal Affairs bodies.

Candidate of law.

Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia name V.J. Kikoyt.

E-mail: natamvz@gmail.com

Russia, 117997, Moscow, Akademika Volgina street, 12.  
Tel.: (495) 336-22-44

Сосновская Юлия Николаевна, доцент кафедры административного права.

Кандидат юридических наук. Доцент.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя.

E-mail: lisenok1214@yandex.ru

Россия, 117997, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12.

Тел.: (495) 336-22-44

Sosnovskaya Julia N.

Associate professor of the chair of administrative law.

Candidate of law, docent

Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia name B.J. Kikoyt.

E-mail: lisenok1214@yandex.ru

Russia, 117997, Moscow, Akademika Volgina street, 12.

Tel.: (495) 336-22-44

**Ключевые слова:** общественный порядок; общественная безопасность; административный запрет; болельщики; организаторы; посещение мест проведения; официальные спортивные мероприятия.

**Key words:** public order; public safety; administrative prohibition; fans; organizers; visiting venues; official sporting events.

**УДК 342.6**

**Попов Александр Иванович,**  
кандидат юридических наук, доцент  
Рязанский филиал Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя

## **ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТРУКТУРЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

### **PROBLEMS OF DETERMINING THE STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE-CONTRACTUAL RELATIONS**

*В статье исследуются подходы отдельных ученых к определению структуры административных правоотношений, анализу подвергается структура административно-договорного правоотношения, а также его соотношение со структурой административного правоотношения; в структуре административно-договорного правоотношения предлагается выделить объект, субъект и содержание, предпринят краткий анализ элементов структуры, определено, что заключение административного договора является основанием для возникновения административно-договорного правоотношения.*

*The article examines the approaches of individual scientists to determining the structure of administrative legal relations, analyzes the structure of the administrative-contractual legal relationship, as well as its relationship with the structure of the administrative legal relationship; in the structure of the administrative-contractual legal relationship, it is proposed to single out the object, subject and content, a brief analysis of the structural elements is undertaken, it is determined that the conclusion of the administrative contract is the basis for the occurrence of the administrative-contractual legal relationship.*

Административно-договорные правоотношения в системе административных правоотношений занимают самостоятельное место, поскольку имеют соответствующие особые характеристики, позволяющие отграничить их от иных административно-правовых отношений. В качестве одной из особенностей административно-договорных правоотношений следует указать на наличие специфики в структуре этих отношений.

Административно-договорное правоотношение в собственной структуре предполагает присутствие нескольких субъектов, объекта и содержания. Такой подход, безусловно, имеет свое обоснование. Однако понятие структура правоотношения и его содержание раскрываются через его элементы.

Объектом научного рассмотрения общественных отношений в области реализации административно-правовых норм, довольно часто стано-

вятся содержательные вопросы административно-правового регулирования [1].

Структура правоотношений является традиционным предметом дискуссии, в том числе и на страницах публикаций по административно-правовой проблематике. Вместе с тем, структура административного правоотношения традиционно воспринимается как совокупное строение его внутренних элементов, а также способ взаимосвязи этих элементов. В учебной административно-правовой литературе к элементам административных правоотношений традиционно относят их объект, субъект, а также содержание.

Термин «структура административного правоотношения» позволяет рассматривать отношения, входящие в предмет административного права с позиций статики, а динамику указанного явления определяют процедурные аспекты возникновения, изменения или прекращения соответствующих правоотношений.

Являясь отраслевой разновидностью административные правоотношения позволяет объединить в своей структуре не только указанные элементы, но и учесть наличие юридических фактов, являющихся предпосылкой для их возникновения.

В связи с изложенным, Н.Г. Канунникова в структуре административно-правового отношения предлагает выделить следующие составляющие: субъекты административно-правового отношения; объекты административно-правового отношения; юридические факты [2].

В свою очередь М.А. Лапина предлагает конструкцию состава административного правоотношения, состоящую из пяти элементов: субъектов, субъективной стороны, объектов, объективной стороны и юридических фактов [3].

Таким образом, следует прийти к обоснованному выводу о том, что в юридической литературе отсутствует единство относительно состава и структуры административно-правовых отношений.

С учетом указанной выше правовой природы административно-договорных правоотношений представляется актуальным исследование их структуре по классической триаде: объект, субъекты, содержание. С учетом изложенного тезисно остановимся на характеристике каждого из элементов.

Выделение административно-договорных правоотношений в самостоятельный вид административных правоотношений позволяет говорить о необходимости изменений традиционных подходов к обязательным участникам данных правоотношений. Положение о том, что обязательным субъектом административно-правового отношения должен являться орган исполнительной власти, теряет свою категоричность. Его можно заменить принципом обязательного участия в административном правоотношении субъекта, являющегося носителем государственного (публичного) интереса [4].

Взаимоотношения участников в административно-договорных правоотношениях могут формироваться с учетом принципа волевой автономии. Стороны могут быть наделены соответствующими полномочиями, но в различном объеме.

Характерной чертой административно-правовых отношений является множественность их субъектов. Ни одно правоотношение не образует такого большого количественного состава участников, как правоотношение, регулируемое административной нормой [2].

Специфичность участников административно-правовых отношений – физических лиц – определяется наличием у них не только общего административно-правового статуса, но и специального статуса, который формирует своего рода индивидуальный, свойственный только данной категории субъектов пакет прав и обязанностей.

Субъектный состав административно-договорного правоотношения определяется юридической природой данного правового явления. В обязательном порядке одной из административно-договорного правоотношения должен выступать субъект, обладающий государственно-властными полномочиями, тогда как второй стороной может быть любой участник правоотношений в сфере государственного управления. Однако для отдельных видов административных договоров могут быть и установлены определенные ограничения по кругу субъектов, которые могут быть участниками административно-договорных отношений. Такие ограничения, как правило, устанавливаются в виде требований к наличию определенного правового статуса (например, статус индивидуального предпринимателя).

В качестве субъектов административно-договорных правоотношений могут выступать физические лица, обладающие не только общим административно-правовым статусом, но и специальным, который формирует своего рода индивидуальный, свойственный только данной категории субъектов набор прав и обязанностей.

Специфика коллективных субъектов административно-договорных правоотношений заключается в определении их полномочий строго определенными нормативными правовыми актами, действующими в административно-правовой сфере. Учитывая особенности наделения административно-публичными полномочиями органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также организаций, предлагается коллективные субъекты административно-договорных правоотношений в общем виде называть административно-публичными органами (субъектами).

Для объекта административно-договорного правоотношения более характерно поведение участников этого отношения, его взаимодействие с окружающей средой, выражающееся в действии (бездействии).

Содержанием административно-договорных правоотношений являются публично-правовые обязанности и субъективные публичные права.

В основании формирования административно-договорного правоотношения могут лежать юридические факты – действия и события.

В качестве юридического факта для возникновения административно-договорного правоотношения может выступать административный договор. Административный договор в рамках административно-договорного регулирования взаимодействует с иными правовыми средствами, к числу которых следует отнести и нормативный, и административный акт, которые являются основными средствами регулирования отношений в сфере государственного управления.

Если договор в гражданском праве можно отнести к одной из основных юридических форм опосредования гражданско-правовых отношений, то в рамках управленческих отношений позволяет расширить или дополнить права соответствующей стороны. Значение административного договора в этой связи заключается в том, что данная правовая конструкция выступает только в качестве дополнительной к административному акту, как основному регулятору общественных отношений в сфере государственного управления.

Административный договор выступает как средство правового регулирования отношений в сфере государственного управления. При этом необходимо иметь в виду, что это инструмент непосредственной саморегуляции, позволяющий сторонам управленческих отношений воспользоваться им лишь в определенных случаях.

Договор в механизме административно-договорного регулирования оказывается в непосредственном взаимодействии с административным актом.

Стороны отношений, возникающих в сфере государственного управления ограничены в применении договора как самостоятельного инструмента правового воздействия. В отличие от гражданско-правового договорного регулирования при административно-правовом практически нельзя вести речь о свободе договора.

Административно-договорное воздействие может быть направлено как на уже существующие административные правоотношения, так и обусловлено возникновением новых, основанных собственно на административном договоре.

Административный договор, как правило, преследует публичные цели, поэтому в большинстве случаев распространяет свое действие не только на стороны, его заключившие, но и на отношения сторон с третьими лицами.

Регулирующее воздействие административного договора на правоотношения может проявляться в форме возникновения, изменения, а также прекращения административно-договорного правоотношения.

Краткий анализ элементов структуры административно-договорных правоотношений позволяет прийти к выводу о том, что по своей структуре административно-договорные правоотношения являются однопорядковыми по отношению к административным правоотношениям и могут быть исследованы с учетом имеющихся в административно-правовой науке подходов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Труфанов М.Е. Механизм административно-правового регулирования: монография. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. – С. 5.
2. Теоретические аспекты механизма административно-правового регулирования / Н.Г. Канунникова. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2017. – С. 81.
3. Лапина М.А. К вопросу о сущности и структуре (составе) административных правоотношений // Административные правоотношения: вопросы теории и практики / сб. науч. под ред. д-ра юрид. наук, проф., заслуж. юриста РФ Н.Ю. Хаманевой. – М., 2009. – С. 9
4. Соловьева А.К. Административно-правовые отношения в сфере оказания государственных услуг: понятие, участники, защита // Административные правоотношения: вопросы теории и практики / сб. науч. под ред. д-ра юрид. наук, проф., заслуж. юриста РФ Н.Ю. Хаманевой. – М., 2009. – С. 60.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Попов Александр Иванович.

Профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин. Кандидат юридических наук, доцент.

Рязанский филиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

E-mail: agarckova.natali2016@yandex.ru

Россия, 394065, Воронеж, проспект Патриотов, 53.

Тел. (473) 200-52-98.

Popov Alexander Ivanovich.

Professor of the Department of State and Civil Law Disciplines. Candidate of Law, Associate Professor.

Ryazan branch of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya.

E-mail: agarckova.natali2016@yandex.ru

**Ключевые слова:** административные правоотношения, административно-договорные правоотношения, структура административных и административно-договорных правоотношений, административный договор.

**Keywords:** administrative legal relations, administrative-contractual legal relations, structure of administrative and administrative-contractual legal relations, administrative contract.

**УДК 342.9**

**Побежимова Нелли Ивановна,**  
Института права и национальной безопасности РАНХ и ГС  
при Президенте Российской Федерации

## **НОВЕЛЛЫ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

### **NOVELTIES OF THE THEORY OF ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE LEGISLATION**

*В данной статье высказываются предложения различных ученых в отношении необходимости существенной коррективы определений предмета административного права, которое уже нельзя рассматривать только через призму государственного управления.*

*This article offers suggestions from various scholars regarding the need for significant adjustments to the definitions of the subject of administrative law, which can no longer be considered only through the prism of public administration.*

Вопросы предмета административного права рассматривались как в досоветский период развития российского государства, так и в советский период его развития. Так, известный российский ученый В. Кобалевский еще в начале 20 века писал, что административное право есть совокупность норм, регулирующих государственную деятельность в области внутреннего управления, и вытекающие из этой деятельности юридические отношения между властью и гражданами. В СССР в 2007 году выходит фундаментальная работа Ю.М.Козлова «Предмет советского административного права», в которой ученый рассматривает советское административное право как отрасль социального права, акцентируя внимание на особенностях его норм и административных отношений. В данной работе автор, polemизируя с представителями хозяйственного и гражданского права и отстаивая положения, касающиеся предмета административного права, дает определение советского административного права. Ю.М. Козлов рассматривает советское административное право как «такую отрасль социалистического права, которая регулирует отношения в сфере советского государственного управления»

Как считает Ю.Н. Старилов, что это определение предмета административного права, которое было сформулировано в вышеназванной работе Ю.М.Козлова, является самым простым и правильным. Можно согласиться с высказываниями Ю.Н. Старилова по поводу правильности определения предмета административного права, сформулированного Юрием Марковичем Козловым. Однако нельзя не учитывать того факта, что это

определение было сделано применительно к советскому административному праву и вряд ли можно утверждать, что в настоящее время оно безусловно разделяется всеми учеными-административистами страны. Споры о предмете административного права продолжаются и находятся в центре внимания и обсуждения на различных юридических форумах, российских и международных конференциях. После выхода в свет работы Ю.М. Козлова еще не появилось столь же фундаментальных монографических исследований, посвященных предмету современного административного права и приходится с сожалением констатировать, что с некоторыми уточнениями это определение предмета советского административного права в какой – то степени остается неизменным и в современных условиях постсоветского развития России. Некоторые научные выводы по поводу предмета административного права содержатся в учебниках по административному праву. В настоящее время высказываются предложения различных ученых в отношении необходимости существенной коррективы определений предмета административного права, которое уже нельзя рассматривать только через призму государственного управления. Так, в уже цитируемом учебнике Воронежской школы административистов отмечается, что «административное право регулирует отношения не только в сфере государственного управления, но и в сфере управления, осуществляемого на негосударственном уровне – местного самоуправления, а также управления в других публичных организациях и учреждениях». Однако, подобное определение предмета административного права разделяют не все ученые-административисты.

В тоже время, как нам представляется, вопрос заключается не столько и не только в определениях и терминах предмета административного права, сколько в самом понятии и содержании административного права XXI века, понятия государственного и публичного управления, оказывающих все более активное воздействие на общественную и государственно-правовую жизнь не только нашей страны, но и на дальнейшее развитие общественных отношений в мировом сообществе.

Приходится констатировать, что представители российской административно-правовой науки до сих пор не подвергли серьезному анализу совокупность тех множественных процессов, происходящих в самых различных сферах жизни общества и государства, в экономических, в социально-культурных и административно-политических отношениях, которые развиваются не только внутри нашего государства, но и между различными государствами, государственными и межгосударственными формированиями.

Как известно, что как наука административного права, так и отрасль административного права прошли довольно длинный путь развития, начиная от камерального права, а затем и полицейского права. Следует признать, что учеными – представителями российского полицейского права

были заложены основы для развития как административного, уголовного, так и частного права. Именно полицейисты России XV–XIX вв. провели исследования в области развития теории полицейского, государственного, уголовного и административного права Российской империи. Научные труды и учебники в дореволюционном правоведении России середины XIX–начала XX века по полицейскому, государственному и административному праву И.Е. Андриевского, Н.Н. Белявского, Э.Н. Берендтса, В.Ф. Дерюжинского, В.В. Ивановского, В.Л. Кобалевского, Н.М. Коркунова, И.Т. Тарасова создали основы для дальнейшего развития административного права как самостоятельной отрасли права и определили перспективы науки административного права.

Не отрицая огромного вклада полицейистов, я не призываю юридическую научную общественность к дальнейшему развитию именно полицейского права, считая его правом прошлого. Считаю необоснованными высказываемые К.С. Бельским, и др. представителями юридической науки концепции, предлагая в качестве одного из основных направлений современного развития России – развитие полицейского права. Так, К.С. Бельский видит систему административного права, состоящей из 3-х частей: 1) право государственного управления; 2) полицейское право; 3) административно-контрольное право. Однако, им не уточняются критерии такой классификации. Нельзя не отметить, что примерно такой же точки зрения по поводу полицейского права и полицейских правоотношений придерживается П.И. Кононов, который в монографии «Основные категории административного права и процесса» высказывает свое согласие с концепцией К.С. Бельского, обосновывающего вывод о наличии между гражданами полицейских правоотношений, возникающих, в частности, в общественных местах и в общественном транспорте.

Если говорить об изменении сущности административного права в современных условиях, то она связана прежде всего со становлением Российской Федерации как демократического, федеративного правового государства, но никак не государства полицейского. Административное право опирается на Основной закон нашей страны – Конституцию РФ, в которой заложен потенциал для реформирования как государственного управления в Российской Федерации, так и для дальнейшего совершенствования административного законодательства, основным назначением которого должна быть защита, охрана и обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Следует заметить, что в современных условиях административное право регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти, создавая правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого взаимоконтроля.

Административное право является ведущей базовой отраслью права и самой сложной организованной отраслью права и законодательства. Оно

отличается наиболее обширным кругом регулируемых отношений и отражает многообразие нуждающихся в правовом регулировании отношений и функций государственного управления, которые постоянно развиваются и трансформируются под воздействием различных политических, экономических и социальных факторов, которые складываются как в России, так и во всем мире.

Все обсуждаемые за последние десятилетия вопросы касаются дальнейшего развития национального административного, то есть внутреннего права России, в том числе и административного права. В юридической литературе и на многочисленных конференциях, проводимых Небугским клубом административистов неоднократно обсуждалась проблема создания в России «нового мира» административного права, новых его традиций, основанных на идеях и доктринах демократического правового государства.

В настоящее время каждое государство в условиях развивающихся процессов интеграции стремится к созданию рациональной системы управления в рамках своего государства, к решению задач, к эффективному и хорошему управлению с учетом публичных интересов и потребностей граждан, государства и общества своего государства.

Однако, представляется важным решение вопросов не только о внутригосударственном, но и о межгосударственном регулировании целого ряда управленческих отношений. Административное право является сложной базовой отраслью права, охватывающей (как мы уже подчеркивали) большой и очень широкий (но не всеохватывающий) спектр управленческих отношений, пределы которого в условиях интеграции и глобализации четко не определены. Во многих работах постсоветских представителей юридической науки, речь идет об эволюции современного национального государства и права. Именно эти вопросы являются предметом рассмотрения Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина.

В современных условиях, когда на развитие большей части государств оказывает влияние развивающиеся процессы глобализации и интеграции, каждое государство решает проблемы модернизации государственного управления, стремясь к созданию рациональной системы управления в рамках своего государства, к решению задач по эффективному и результативному управлению с учетом публичных интересов и потребностей граждан, общества и государства. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Президентом РФ, констатируется, что «развитие мира идет по пути глобализации всех сфер международной жизни»

В современном мире глобализация и интеграция являются основными трендами современности, которые развиваются как два процесса, оказывая влияние друг на друга. В юридической литературе подчеркивается, что процесс глобализации связан с нарастанием всеобщей взаимосвязанно-

сти и взаимозависимости разных стран и регионов мира, а также о взаимосвязь двух систем права: национального и международного, в результате чего образуется международное управление, увеличивается число участников международной жизни.

По мнению Ю.А. Тихомирова, международное управление подчиняется как нормам международного, так и национального права, что и «образует главный императив жизнедеятельности международного сообщества и каждого государства». Так, при рассмотрении государственного управления в сфере экологии, автор указывал на многоуровневость данной области, которая управляется национальными органами разной компетенции и международными организациями и институтами, а также отличается гибким соотношением национального и международного права. Рассматриваются новые подходы к формированию не только национального права конкретного государства, но и идеи и концепции о взаимодействии национального и международного права, о связи международного публичного и государственного административного права, о дальнейшей разработке уже давно устоявшегося в мире термина «Международное административное право».

В связи с этим утверждением следует заметить, что еще Отто Майер в 1896 году подчеркивал, что соглашения между разными странами можно рассматривать как положения, которые влияют на управление, а исполнение взятых обязательств может потребовать формирования наднациональных управленческих структур. Именно немецкий ученый Майер уже в конце XIX века, а за ним уже и американский коллега П.С. Рейнш употребляли термин и давали понятие международного административного права. Вопросам международного административного права уделяли внимание также ученые: Шоендорф-Хауболд, Д.А. Берман, Партан, Шмидт-Ассманн др. В этих работах ставился даже вопрос о необходимости нового международного административного права, ядром которого будет закон об интернационализации административных отношений.

В настоящее время в России уже появились работы, посвященные международному экономическому, экологическому, гуманитарному, морскому, воздушному, таможенному и даже космическому международному праву.

В административном праве России также осуществляется анализ взаимодействия административного и международного права, поиск их наиболее близкого соприкосновения. Так, за последнее десятилетие был опубликован целый ряд работ, посвященных международному административному праву. Если сначала в России появились монографии и учебники, в которых исследовались проблемы Европейского права, то в дальнейшем уже можно рассматривать вопросы не только европейского, но и международного права.

В настоящее время в России в процессе реализации административной и судебной реформ, происходящих изменений законодательства административное право занимает ключевые позиции, но в тоже время идет достаточно аргументированная его критика, в том числе даже в работах ученых-административистов. К сожалению, российское административное право не учитывает тех изменений, которые происходят в мировом пространстве и не реагирует на происходящие процессы интеграции и глобализации, в том числе и на международные стандарты в области прав человека. Административное право всегда исходило из основных положений и основ конституционного права, представители которого, анализируя работы зарубежных ученых, приходят к выводу о то, что международное право постепенно перестает быть исключительно межгосударственным, преобразуясь в право международных сообщества.

Анализ новых происходящих в мире процессов интеграции, процессов отказа от жесткого разграничения национального и международного регулирования и поиск их взаимодействия и сближения в сфере государственного управления не может не затрагивать проблем дальнейшего развития административного права России. Именно эти вопросы становятся предметом исследования представителей административного права России, которые отмечают происходящее расширение предмета международного административно-правового регулирования, подчеркивая самостоятельность международного административного права.

Проблемы формирования международного административного права – это и есть, по нашему мнению, те новеллы, которые нуждаются в их дальнейшем развитии к разработке которых я и приглашаю все наше административное сообщество.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кобалевский В. Советское административное право. Харьков. 1929г. С.3.
2. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М.: Изд. Московского университета. 1967г. С.8.
3. См: Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник .-М. //Изд Бек. 1995г.; Князев С.Д. Предмет и система административного права Российской Федерации: традиционные взгляды и современные реалии, // С.Д. Князев. // Юрист. №5. 2001г.
4. Указ работа. С.79.
5. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. –М. 1897г; Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. –СПб, 1911г.
6. Бельский К.С. Полицейское право.: курс лекций. –М. 2004г.
7. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. Монография. –М. // Изд. Юрлитинформ. 2013г. С.13.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Побежимова Нелли Ивановна. Профессор.

Институт права и национальной безопасности РАНХ и ГС при Президенте Российской Федерации.

Pobezhimova Nelli Ivanovna. Professor.

Institute for law and national security RANH and HS under the President of the Russian Federation.

**Ключевые слова:** Международное управление, глобализация, интеграция, государство, административное право.

**Key words:** International governance, globalization, integration, state, administrative law.

**Рыдченко Кирилл Дмитриевич,**  
кандидат юридических наук, доцент  
Краснодарского университета МВД России

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ  
РАСПРОСТРАНЕНИЮ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ИДЕОЛОГИИ:  
КОНСТАНТЫ И ГИПЕРБОЛЫ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL OPPOSITION TO THE  
DISSEMINATION OF EXTREMIST IDEOLOGY: CONSTANTS AND  
HYPERBALLS**

*Проблема противодействия экстремистской деятельности была и остается для Российской Федерации, – государства федеративного многонационального и многоконфессионального, – крайне актуальной. В статье выделяются элементы экстремизма, такие как экстремистская идеология, объект и субъект экстремизма, а также непосредственно экстремистская деятельность. На основании проведенной градации и характеристики элементов экстремизма оценивается целесообразность и эффективность вносимых в отечественное административно-деликтное законодательство антиэкстремистских правовых норм.*

*The problem of counteracting extremist activity has been and remains for the Russian Federation, a federal multinational and multiconfessional state, extremely urgent. The article highlights elements of extremism, such as extremist ideology, the object and subject of extremism, as well as extremist activity itself. On the basis of the gradation and characteristics of the elements of extremism, the appropriateness and effectiveness of anti-extremist legal norms introduced into the domestic administrative-tort legislation are evaluated.*

Развитие гражданских прав привело к закреплению в Конституциях развитых государств гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Данный тезис закреплён и в статье 19 Конституции Российской Федерации [1]. В первую очередь к этой основополагающей идее, как нам представляется, должно быть обращено определение экстремизма, которое закреплено в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [2].

Критическому анализу указанного термина посвящены многие исследования ученых юристов [3, 4, 5], при этом ими неоднократно указыва-

лось на пробельность и прецедентный характер легальных формулировок. Например, до настоящего времени не закреплены критерии определения принадлежности человека к конкретной социальной группе [6], на прецедентность перечня форм экстремизма указывает тот факт, что рассматриваемый Федеральный закон, являясь по сути сборником правоустанавливающих норм, содержит отсылки к нормам охранительным – пункту «е» части 1 статьи 63 Уголовного кодекса РФ [7] (абз. 8 п. 1 ст. 1) и статье 20.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях [8] (абз. 9 п. 1 ст. 1).

Полагаем, эти недостатки обусловлены отсутствием целостного понимания феномена экстремизма, которое можно получить через изучение его обязательных элементов. Деятельностный подход позволяет говорить о наличии в составе этого явления мотива экстремистской деятельности (экстремистской идеологии), субъекта, объекта и собственно самого противоправного действия.

Говоря о социально-политической дискриминации следует понимать, что сама классификация ее объектов достаточно условна, так как нередко экстремистские проявления в отношении социальной группы сопровождаются недовольством государственной политикой, защищающей эту группу и противодействующей экстремистской деятельности.

Основы конституционного строя, как возможный объект посягательства экстремистской идеологии, заслуживают особого внимания. В числе этих конституционных принципов обычно выделяются: человек, его права и свободы, как высшая ценность; демократия; федерализм; правовой, социальный и светский характер государства; народовластие, государственный суверенитет и территориальная целостность; республиканская форма правления; экономические основы конституционного строя, выражающиеся в свободе экономической деятельности [9].

Автор предлагает выделить три разновидности объектов экстремистской идеологии:

- 1) дискриминируемая социальная группа, выделяемая из общества по какому-либо признаку;
- 2) диффаматируемая или противоправно саботируемая публичная власть или ее структурные элементы;
- 3) подлежащие насильственному изменению принципы демократии и народовластия, федерализма, суверенитета и территориальной целостности, республиканской формы правления, правового, социального и светского государства, многообразия форм собственности, а также сама Конституция России.

Обособленным элементом экстремизма выступает сама деятельность, посредством которой субъектом реализуется противоправный умысел, обусловленный деструктивной идеологией. Учитывая прецедентность закрепленных в статье 1 ФЗ о противодействии экстремистской деятельности 13 форм ее проявления, считаем возможным несколько абстрагиро-

ваться от этого перечня и провести собственную классификацию, опирающуюся на виды объектов экстремизма, а также на разделение всех форм экстремизма на основную и обеспечивающую деятельность. К последней мы отнесем информационное и иное обеспечение реализации основных форм экстремизма. Не изменяя сущности закрепленных в статье 1 рассматриваемого Федерального закона видов деятельности, нами получена следующая классификация экстремистской деятельности:

1. Основные формы дискриминации социальной группы, выделяемой из общества по какому-либо признаку.

2. Основные формы диффамации или противоправного саботажа публичной власти, ее структурных элементов, государственных служащих.

3. Основные формы экстремистской деятельности, посягающие на основы конституционного строя Российской Федерации.

4. Информационное обеспечение основных форм экстремистской деятельности.

5. Финансовое, материально-техническое, полиграфическое, информационно-коммуникационное или иное организационное обеспечение реализации основных форм экстремистской деятельности либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлению. [11]

Полагаем, признав в качестве неизменяемых констант объекты посягательства и формы проявления экстремистской идеологии, законодатель сможет провести грань между реально и псевдо- экстремистской деятельностью.

А необходимость в подобном разграничении в последнее время просматривается все отчетливее. Обусловлена она и массовым характером административной практики в отношении участников протестных массовых мероприятий в Москве и Санкт-Петербурге, и установлением ответственности за т.н. «оскорбление власти» и другими факторами. В частности, 27 сентября на Федеральном портале проектов нормативных актов был опубликован законопроект № 01/05/09-19/00095371 «О внесении изменения в Федеральный закон «О полиции», чье целевое назначение – «защита от посягательств на неприкосновенность чести и достоинства сотрудника полиции от распространения в информационно-коммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», сведений порочащего характера, в том числе носящих дискредитирующий характер о деятельности системы МВД России». Несмотря на анонсированное наименование законопроекта, его паспорт предусматривает установление административной ответственности за совершение соответствующих действий. Остается только надеяться, что разработчики не планируют дополнить ФЗ «О полиции» административно-деликтными нормами. Также вызывает удивление отсутствие на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) [12] возможности ознакомления с полным текстом законопроекта при активной возможности внести предложения и высказать комментарии к нему.

Данный законопроект аналогичен по своему содержанию недавно принятому Федеральному закону № 28 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [13], дополнившему статью 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство» тремя частями, а следовательно, обладает и аналогичными недостатками. Рассмотрим выявленные нами недочеты более подробно, соотнеся лексико-юридическую характеристику новелл с названными критериями отнесения той или иной информации к экстремистской.

1. Лексическая конструкция части 3 рассматриваемой статьи не позволяет с уверенностью утверждать, что конкретно должно оскорблять человеческое достоинство и общественную нравственность, – информация или форма, в которой она представлена? Если законодатель подразумевал второй вариант, то почему дефиниция не сформулирована через лексему *«...информации, выражающей в оскорбляющей человеческое достоинство и общественную нравственность неприличной форме...»*? Подобные формально-лексические огрехи в составе правонарушения, допускающего наложение штрафа в размере до ста тысяч рублей, представляются нам недопустимыми.

2. Используемая в диспозиции статьи лексема *«распространение информации, выражающей в неприличной форме явное неуважение к ...»* соответствует юридическому термину «оскорбление». Мысленно сократив это выражение, получим дефиницию *«...информации, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, оскорбляет государство...»*. Комментировать подобное нагромождение юридических конструкций в позитивном ключе достаточно сложно хотя бы по той причине, что если произвести еще одно сокращение, то диспозиция рассматриваемой новеллы сведется к *«...информации, которая (одновременно – К.Р.) оскорбляет человеческое достоинство, общественную нравственность и государство...»*.

3. Влекущее публично-правовую ответственность оскорбление до последнего времени невозможно было применить к государству и органам государственной власти, так как публично-властный субъект не обладает собственным сознанием. Таковым обладает социальная общность, которая может формироваться в органе государственного управления по профессиональному признаку, однако возбуждение ненависти либо вражды в отношении такой группы охватывается, как нами уже отмечалось ранее, составом статьи 20.3.1 КоАП РФ. Критика же публичной администрации, пусть даже самая острая, в международной и национальной судебной практике традиционно признается допустимой. Так, в Постановлении Европейского суда по правам человека от 23 апреля 1992 г. по делу «Кастеллс против Испании» суд определил, что «пределы допустимой критики в отношении правительства шире, чем в отношении рядового гражданина или даже политического деятеля» [14]. Согласно Обзору Президиума Верховного Суда

РФ практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации от 16 марта 2016 г. «критика деятельности лиц, осуществляющих публичные функции, допустима в более широких пределах, чем в отношении частных лиц» [15], а в соответствии с Апелляционным определением Судебной коллегии по гражданским делам Забайкальского краевого суда от 29 марта 2016 г. по делу № 33-1364/2016 «критика ... представляющей высокий общественный интерес деятельности, как и субъективная оценка ее результатов ... не являются злоупотреблением свободой слова и не могут стать предметом судебного преследования» [16].

Следует отметить справедливость подобного подхода, который не исключает, вместе с тем, установление юридической ответственности за деструктивное информационное посягательство на репутацию государства.

4. Диспозиция рассматриваемой новеллы не разрешает фундаментальной проблемы цензурного режима, – неспособности бороться со скрытой критикой в форме саркастических замечаний и иносказаний, а также предположений, суждений и мнений, которые не могут быть верифицированы. Современное журналистское сообщество нередко использует подобные лексические приемы для избежания ответственности за клевету. При этом применение подобных манипулятивных технологий достаточно эффективно оказывает влияние на индивидуальное и общественное сознание.

5. Дискуссионным представляется установление законодателем административной ответственности за «оскорбление» юридического документа (Конституции России) и официальных символов (Государственного герба и флага), тем более, что до настоящего времени остаются неясными критерии разграничения уголовно наказуемого надругательства над государственными символами и административно наказуемого оскорбления таковых.

*Юрисдикция.* Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3-5 статьи 20.1 КоАП РФ отнесено к исключительной юрисдикции судов, а их возбуждение – к исключительной компетенции должностных лиц полиции. И если первое положение представляется очевидным и правильным, то сама возможность полноценного и всеобъемлющего выявления рассматриваемых административных правонарушений полицией вызывает существенные сомнения.

В соответствии с положениями Приказа МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» [17] наиболее широкими административно-юрисдикционными полномочиями на районном (городском) уровне наделены: руководящий состав, оперативные сотрудники уголовного розыска и подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, а также долж-

ностные лица подразделений охраны общественного порядка, участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних, ГИБДД, патрульно-постовой службы, по исполнению административного законодательства, по осуществлению административного надзора, по вопросам миграции, дознания и дежурной части.

Какая из перечисленных должностных категорий будет ориентирована на мониторинг Интернета с целью выявления административных правонарушений рассматриваемой категории? Кто из перечисленных сотрудников имеет достаточную квалификацию и обладает навыками документирования противоправных действий, совершаемых с использованием всемирной сети? В действительности, только на региональном уровне существуют подразделения полиции с достаточно скромным штатом специалистов, чьи полномочия связаны с выявлением Интернет-деликтов. На низовом уровне подобных подразделений попросту нет. При этом размытость объективной стороны состава правонарушения в момент придания ему юридической силы относит к числу противоправных деяний столь широкий пласт общественных отношений, что применение его одним субъектом административной юрисдикции обречено быть точечным, выборочным, фрагментарным. Контрольно-надзорный аппарат органов внутренних дел попросту не обладает кадровыми и информационно-техническими ресурсами, способными реализовать «заказ» законодателя в полной мере.

Кроме того, следует понимать, что заинтересованным в выявлении и документировании факта рассматриваемого правонарушения субъектом, в первую очередь является сам орган государственной власти или орган местного самоуправления, чья деловая репутация была опорочена. Полагая, справедливым и логичным решением законодателя было бы закрепление права возбуждать дела об административных правонарушениях по частям 3-5 статьи 20.1 КоАП РФ за всеми субъектами административной юрисдикции, перечисленными в части 2 статьи 28.3 КоАП РФ. Судебное рассмотрение дел данной категории должно будет нивелировать разночтения и ошибки, допускаемые должностными лицами этих органов на стадии возбуждения дела.

Подводя итог сказанному, следует констатировать, что на сегодняшний день законодатель не обладает четким и единообразным пониманием феномена экстремизма (экстремистской идеологии, экстремистской деятельности), что имеет выражение через достаточно противоречивые нормативные установления в данной сфере, имеющие охранительно-карательный, а не регулирующий или обеспечивающий характер. Полагая, эффективность подобных новелл в значительной степени исчерпана, требуется переосмысление и нормативное закрепление сущности экстремизма с последующей масштабной правовой ревизией всего охранительного законодательства в данной сфере и введением временного моратория на принятие новых нормативных актов соответствующего содержания.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.
3. Петрова Т. А. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму в молодежной среде : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 219 с.
4. Фридинский С. Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России: социально-правовое и криминологическое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – 366 с.
5. Хлебущкин А. Г. Экстремизм : уголовно-правовой и уголовно-политический анализ: монография. – Саратов, 2007. – 160 с.
6. Хлебущкин А. Г. Преступления экстремистской направленности в системе посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации. Вопросы квалификации и судебная практика: монография. – М.: Проспект, 2015. – 192 с.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
9. Безруков А. В. Конституционное право России: учебное пособие. – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 19-21.
10. Соловьев В. С. Криминологическая диагностика масштабов школьного насилия (по материалам анонимного Интернет-опроса школьников) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2014. № 4 (19). С. 224.
11. Рыдченко К. Д. Внутриорганизационная структура экстремизма как социально-правовое явление // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 3 (26). С. 192-200.
12. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс] URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 20.09.2019).
13. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 28 // Справочно-правовая система «Гарант», 2019.
14. Кастеллс против Испании: постановлении Европейского суда по правам человека от 23 апреля 1992 г. Сайт Европейского Суда по правам

человека [Электронный ресурс] // URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461482/2461482.htm> (дата обращения: 10.01.2019).

15. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г.) // Справочно-правовая система «Гарант», 2019.

16. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Забайкальского краевого суда от 29 марта 2016 г. по делу № 33-1364/2016 // Справочно-правовая система «Гарант», 2019.

17. О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 // Справочно-правовая система «Гарант», 2019.г. № 685 // Справочно-правовая система «Гарант», 2019.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Рыдченко Кирилл Дмитриевич. Доцент кафедры административной деятельности ОВД. Кандидат юридических наук, доцент.

Краснодарский университет МВД России.

E-mail: Rkd7@yandex.ru

Россия, 350005, Краснодар, улица Ярославская, 128. Тел. (861) 258-37-70

Rydchenko Kirill Dmitrievich. Assistant professor of the chair of Administrative Activities Of Interior Organs. Candidate of law, assistant professor.

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

E-mail: Rkd7@yandex.ru

Work address: Russia, 350005, Krasnodar, 128, Yaroslavskaya Street. Tel. (861) 258-37-70

**Ключевые слова:** экстремизм; идеология; вредоносная информация; оскорбление; мелкое хулиганство; административное правонарушение.

**Keywords:** extremism; ideology; malicious information; insult; petty hooliganism; administrative offense.

**УДК 342.9**

Соловьева Светлана Владимировна,  
кандидат юридических наук,  
Северо-Кавказский филиал  
Российского университета Правосудия

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРЕЮДИЦИЯ:  
ВОПРОСЫ КОНСТРУИРОВАНИЯ УГОЛОВНЫХ ПРАВОВЫХ  
НОРМ**

**ADMINISTRATIVE PREJUDICE:  
ISSUES OF CONSTRUCTING OF CRIMINAL LAW. RULES**

*В статье рассматриваются вопросы конструирования уголовных правовых норм, содержащих административную преюдицию, которая является основным криминообразующим признаком. Указывается на сложность установлений основных признаков данных составов преступлений, так как признаки устанавливаются и находятся в правовом поле административного права. Кроме того, признаки, содержащие преюдициальный элемент, в уголовных правовых нормах закреплены непоследовательно, что вызывает сложности в квалификации преступлений и сложности в правоприменении административных правовых норм.*

*The article deals with the construction of criminal legal rules, containing administrative prejudice, which is the main crimeforming feature. The author indicates the complexity of establishing the main features of these offences, as the features are established and located in the legal field of administrative law. In addition, the features containing a prejudicial element are not consistently enshrined in criminal law rules, which causes difficulties in the enforcement of administrative legal rules.*

Вопрос о конструировании уголовных правовых норм с административной преюдицией в науке уголовного и административного права является достаточно исследованным. Однако применение уголовных правовых норм с административной преюдицией [1, с. 533] вызывает необходимость обратиться к вопросам терминологического и технико-юридического закрепления признаков, имеющих преюдициальное значение.

Применительно к уголовному праву, преюдициальный характер приобретают уголовные правовые нормы, в законодательную конструкцию которых в качестве признака состава преступления введено условие обязательности предшествующего совершения административного правонарушения, либо привлечения лица к административной ответственности, установленные судебным решением.

Административная преюдиция раскрывается через определение понятия «Преюдиция» сформулированное в статье 90 Уголовного процессуального кодекса РФ, где указывается, что «обстоятельства, установленные вступившим в законную силу приговором, либо иным вступившим в законную силу решением суда, принятым в рамках гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, признаются судом, прокурором, следователем, дознавателем без дополнительной проверки» [2].

При формулировании признаков составов преступлений с административной преюдицией, законодатель использует разные по содержанию и значению понятия. Наступление уголовной ответственности связывается:

- с назначением административного наказания «за аналогичное деяние» (ст. 116<sup>1</sup>, 284<sup>1</sup> УК РФ);

- «если деяние совершенно, неоднократно» (ст. 151<sup>1</sup>, 154, 171<sup>4</sup>, 212<sup>1</sup> УК РФ);

- если лицо ранее было «подвергнуто административному наказанию» за совершение конкретно указанного правонарушения (ст. 212<sup>1</sup>, 264<sup>1</sup> УК РФ);

- если лицо ранее, «более двух раз в течение ста восьмидесяти дней», привлекалось к административной ответственности по конкретному составу административного правонарушения (ст. 212<sup>1</sup> УК РФ);

- если лицо «ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года» (ст. 314<sup>1</sup> УК РФ). [3]

Тем самым, к обстоятельствам, подлежащим установлению вступившим в законную силу решением суда, в соответствии со статьей 90 УПК РФ, в рамках административного судопроизводства, следует относить, факт назначения административного наказания, либо факт привлечения лица, ранее к административной ответственности, либо факт привлечения лица к административной ответственности за «некое» аналогичное или неоднократное деяние. Последние являются наиболее спорными признаками, которые необходимо установить, вступившим в законную силу решением суда, и которые будут иметь преюдициальное значение для уголовных правовых норм.

Данные признаки необходимо устанавливать по отношению к ранее совершенным «аналогичным», либо «неоднократным» административным правонарушениям, с обязательным назначением за них административных наказаний. При этом, вопрос о том, какое сочетание совершенных административных правонарушений, следует характеризовать, как «аналогичные», либо «неоднократные», остается открытым. [4, с. 93]

Какое бы сочетание признаков не было в уголовных правовых нормах, основным преюдициальным фактом, который будет положен в основу признака состава преступления, являться факт предшествующего привлечения лица к административной ответственности и назначения административного наказания. Но в качестве преюдициальных признаков в уголовных правовых нормах, указывается либо на привлечение к административной ответственности, либо на назначение административного наказания.

В административном законодательстве привлечение к административной ответственности и назначение административного наказания имеют разное процессуальное оформление и порождают разные правовые последствия. Возникновение административной ответственности оформляется процессуально протоколом об административном правонарушении, с момента составления протокола правонарушитель приобретает статус лица, привлекаемого к административной ответственности, но юридическим основанием для его привлечения к ответственности является не протокол, а постановление по делу об административном правонарушении.

Поэтому, содержащиеся в уголовных правовых нормах указание на привлечение лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения более одного (или двух) раза в течение определенного времени ставит вопрос о том, с какого срока следует исчислять время привлечения к административной ответственности.

В соответствии со статьей 4.5 КоАП РФ сроки давности привлечения к административной ответственности исчисляются с момента совершения административного правонарушения до вынесения постановления по делу, тем самым постановление по делу является юридическим фактом привлечения к административной ответственности. [5] Кроме того, для того чтобы привлечь лицо к уголовной ответственности необходимо устанавливать срок давности привлечения к административной ответственности, в соответствии со статьей 4.6 КоАП РФ. Срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, исчисляется не со дня вынесения постановления по делу, а со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания.

Более понятной представляется конструкция уголовных правовых норм, в которых законодатель сделал привязку наступления уголовной ответственности с назначением административного наказания. В данном случае применению подлежит статья 4.6 КоАП РФ, в соответствии с которой лицо считается подвергнутым административному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. Тем самым, срок, который будет являться условием наступления уголовной ответственности, будет равен одному году со дня окончания исполнения административного наказания.

Следует отметить, что делая привязку в уголовных правовых нормах с временем привлечения к административной ответственности, как условия наступления уголовной, законодатель фактически предусматривает одновременную двойную ответственность в разных отраслях права за одно и тоже противоправное деяние.

В целом, при конструировании уголовных правовых норм с административной преюдицией было бы верным, исключить признаки - «за аналогичное деяние», «неоднократно», а также указание «ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года». В существующей законодательной формулировке, при-

менении уголовных правовых норм, содержащих административную преюдицию, ставиться в зависимость от количественных критериев («аналогичность», «неоднократность», «более двух раз подвергнутых...») и временных (сроков привлечения к административной ответственности либо назначения административного наказания).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и пераб. / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. – М.: ИНФРА – М, 2006. – VI. 858 с. – (Б-ка словарей «ИНФРА-М»)
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
4. Соловьева С.В., Чеботарева И.Ю. О разграничении некоторых административных правонарушений и уголовных преступлений // Право и практика: Научный журнал НИИ истории, экономики и права (г. Москва) и Кубанской коллегии адвокатов Адвокатской палаты Краснодарского края – М.: НИИ ИЭП, 2018.-№1.- С. 326
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. №1 (ч. 1). ст. 1.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Соловьева Светлана Владимировна, кандидат юридических наук  
Северо-Кавказский филиал Российского университета Правосудия  
E-mail: solovjova-svetlana@yandex.ru  
Россия, 352630, Краснодарский край, г. Белореченск, ул. Луценко,  
239. Тел. (918) 318 76 41

Svetlana Solovieva, candidate of legal Sciences  
North Caucasus branch Of the Russian University of Justice  
E-mail: solovjova-svetlana@yandex.ru.  
Work address: 352630, Krasnodarskiy region, Beloreshensk, Lutsenko,  
239. Tel. (918) 318 76 41.

**Ключевые слова:** административная преюдиция; уголовная правовая норма; состав административного правонарушения; состав преступления  
**Keywords:** administrative prejudice; criminal law rule; composition of an administrative offence; composition of a crime.

**УДК 342.95:343.23**

**Труфанов Михаил Егорович,**  
доктор юридических наук, профессор  
Краснодарский университет МВД России;  
**Звездочкин Алексей Васильевич,**  
Краснодарский университет МВД России

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА РАБОТЫ  
РЕГИСТРАЦИОННЫХ И ЭКЗАМЕНАЦИОННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ  
ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО  
ДВИЖЕНИЯ**

**THE USE OF FOREIGN EXPERIENCE OF REGISTRATION AND  
EXAMINATION INSTITUTIONS ON ROAD SAFETY**

*В данной статье рассматривается история становления современного состояния безопасности дорожного движения*

Утвержденную линию исследовательской работы вероятно выполнить на значительном уровне только с той точки зрения, которая позволит детализировать и проработать проблему с применением системно-информационного инструментария. Для реализации комплексного подхода в исследовании обеспечения безопасности дорожного движения, как за рубежом, так и в отечественной практике характерно привлечение экспертов самой разной специализацией, однако, последнее время многими специалистами отмечается, что: «все исследования реализуются уже после возникновения аварийной ситуации и направлены на выяснение причин, разработку рекомендаций для снижения возникновения данных ситуаций» [1].

Международные исследования указывают на то, что в тех сферах деятельности, которые обусловлены кризисными опасными факторами, действительные приемы и способы управления нуждаются в замене инновационными методами. В отечественной практике такой уровень влияния на безопасность дорожного движения, в частности, снижения дорожной аварийности «до нуля», пока не достигнут. Так, например, на совещании с членами правительства 29 апреля 2019 г., в ответе на вопрос Президента Российской Федерации В.В. Путина о динамике смертности в результате ДТП, Министр внутренних дел В.А. Колокольцев отметил, что «этот показатель снизился с 19 человек на 100 тыс. населения до 13 человек на 100 тыс. Но конечная цель, еще более жесткая – четыре человека на 100 тыс. населения» [2].

Современное состояние безопасности дорожного движения, по мнению многих специалистов [3, 4] аналогична ситуации, в которой скандинавские страны находились в 80-е годы прошлого века. Эти страны добились успешного решения проблем на начальной стадии преодоления, су-

щества. Опыт основателей программы оказался приемлемым для решения задач дальнейшего совершенствования системы обеспечения безопасности дорожного движения. Современный опыт специалистов таких стран как Финляндия, Швеция и Германия — лидеров в области общественной безопасности эксплуатации транспорта, является открытым. Однако, подчеркнем еще раз, что слепо копировать чужой опыт рискованно. Перешагнуть технологические этапы системного построения невозможно, однако изучать опыт тех, кто прошел путь первым, — возможность избежать ошибок и ускорить процесс.

Особое место в успешных зарубежных системах обеспечения общественной безопасности на дорогах по мнению Е.М. Олещенко и Е.А. Сватковой — «сегодня занимают концепции различного уровня системных обобщений. Наиболее привлекательна для России концепция «нулевой смертности», реализуемая в скандинавских странах» [5]. Авторы правы, указывая на то, что: «данная концепция декларирует на государственном уровне цель — обеспечить всеми возможными средствами полную безопасность своим гражданам в дорожном движении» [5].

Анализ зарубежного опыта может позволить найти пути решения некоторых проблем и внедрить их эффективные элементы как в образовательный процесс автошкол, так в процесс проведения экзаменов соответствующими подразделениями Госавтоинспекций. Совершенно бесспорно мнение О.В. Губенкова, о том, что: «Целесообразность и обоснованная необходимость в рассмотрении зарубежного опыта обусловлены тем, что проблемой подготовки водительских кадров в странах Европы, Австралии и Северной Америки занимаются длительный период. За это время проведено множество исследований, апробирована не одна методика подготовки водителей и проведения экзаменов на право управления транспортными средствами, осуществлен ряд экспериментальных проектов, внедрение которых показывает положительную динамику с точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения» [6].

Высоко оценивая такую организационную подачу автора, считаем необходимым сохранить в основе исследования тезисы, представленные профессором И.Б. Кардашевой. Из ее слов, в первую очередь следует понимать, что: «Стратегическая цель развития системы МВД России выражена в миссии правоохранительных органов» [7]. В зарубежных странах существовали и существуют различные подходы к определению миссии полиции. Из примера, указанного автора, очевидно, что: «Миссия американской полиции рассматривалась сначала как орган насилия и подавления, затем как «социальный мусорщик», призванный исправлять ошибки общества, приводящие к распространению преступности, наркомании, проституции, насилия. В настоящее время американская полиция в соответствии с Кодексом поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 17 декабря 1979 г. рассматривается как система массового обслу-

живания населения, предоставляющая ему специфические услуги в виде защиты его прав и свобод» [7].

Таким образом, уточним, отставленную перед нами задачу. В данной статье необходимо отразить результат, который бы показал не просто эффективность систем регистрации транспортных средств и подготовки лиц, желающих обрести право на управление транспортным средством, в той или иной стране мира, а именно результаты деятельности, в указанном направлении специальных подразделений национальных органов внутренних дел.

Так, по данным, представленным заведующим отделом «Автомобильная жизнь» журнала «За рулем» И.А. Моржаретто, – «в одной из самых автомобилизированных стран Европы, которой является Финляндия, водительское удостоверение имеют 80 % населения» [8]. То есть, более трех с половиной млн. человек, в свое время были подвержены полицейской проверке по ведомственным базам данных, для получения разрешения на обучение в автошколе, что, по нашему мнению, является самостоятельным элементом участия финской полиции в обеспечении общественной безопасности. Полномочия финской полиции урегулированы в законе «О полиции», вступившим в силу в 2011 году [9]. Полиция имеет право регистрировать и хранить персональные данные, получать информацию из иных зарегистрированных баз данных, например, из базы данных судов, Вооруженных сил, Пограничной гвардии, Центра Регистрации Населения, Управления транспортных средств и Финской иммиграционной службы [10].

По данным Международной комиссии по проведению квалификационных экзаменов водителей (CIECA), организация проведения теоретического экзамена возлагается на компетентные государственные органы или делегируется ими иным специализированным организациям [11]. В большинстве европейских государств экзамены принимают специально подготовленные гражданские сотрудники местных подразделений министерства транспорта. Например, в Германии эту функцию выполняют специалисты компаний TÜV или DECRA, в Великобритании – транспортное агентство DVLA. Однако их опыт без серьезной адаптации к российским реалиям не может быть эффективно использован, в связи с тем, что большинство из них фокусируется на специфических проблемах, характерных для конкретных государств.

В 2017 году на территории Российской Федерации обладателями права управления транспортными средствами стали 1,34 млн человек, из них один миллион по категории «В». Поэтому различными институтами государства обоснованно уделяется большое внимание образовательным организациям по подготовке водителей. По данным разных авторов, считается, что в 93 % случаев в ДТП виновен водитель, а, следовательно, основные усилия нужно направить на повышение его психофизиологических

характеристик, умения и компетенции. В Российской Федерации на сегодняшний день 11,5 тыс. автошкол различных видов подготовки и качества обучения. В Германии - более 10 тыс. организаций, осуществляющих подготовку кандидатов в водители. При этом 70 % автошкол в этой стране состоят всего из одного преподавателя – владельца, имеющего один учебный автомобиль.

В России для сдачи экзамена на право управления транспортным средством категории В допускаются лица, достигшие 18 лет. Точнее пройти курс обучения до достижения совершеннолетия возможно с 16 лет, а сдать экзамен и управлять автомобилем нет. В США молодой человек должен быть старше 14 лет и 8 месяцев для того чтобы зарегистрировать прохождение первого сегмента водительского образования. По мнению отдельных специалистов [12], в США действует более прогрессивная система за счет более раннего начала обучения, что по нашему мнению, не совсем верно. Анализ ежегодных статистических данных о дорожно-транспортных происшествиях в России позволяет сделать вывод, что вероятность ДТП с участием начинающих водителей в 1,6 раза выше, чем для, обладающих стажем вождения. Из доклада МААШ Т.В. Шутылевой на двадцатой международной конференции «Автошкола», очевидно, что: «Наибольший риск у самых молодых водителей автомобиля. Это открытие, которое появлялось настолько часто в исследованиях риска водителей автомобиля. У самых старших по возрасту водителей риск также выше среднего значения, но не такой высокий, как у водителей самого младшего возраста» [13].

Высокий процент аварийности среди молодых водителей является проблемой не только в нашей стране. Согласно международной статистике, В.В. Ковалевым и А.Ф. Вербиловым отмечается, что: «на 14 % молодых людей, получивших водительские удостоверения в возрасте от 18 до 25 лет, приходится 28 % ДТП со смертельным исходом» [14]. В действительности, критерием обеспечения общественной безопасности в сфере обеспечения дорожного движения выступает не возраст, с которого лицо становится полноценным участником автомобильного движения, а то, что в США молодой водитель, до получения основного водительского удостоверения, может ездить только в присутствии, имеющих права родителей, официальных опекунов или назначенного водителя в возрасте 21 год и старше. А, что касается предельного возраста, то в этом тоже просматривается критерий влияния на уровень общественной безопасности. Например, в Израиле продлен срок действия водительского удостоверения, выдаваемого на управление частным автомобилем и мотоциклом до исполнения водителю 70 лет. То есть, нет необходимости получать новый документ раз в 10 лет. Водителю, которому исполнится 70, необходимо пройти медицинскую комиссию и оформить новое удостоверение, действующее после-

дующие 5 лет, и так до 80-летнего возраста. Далее, в зависимости от состояния здоровья – каждые 2 года.

В США количество автошкол нельзя назвать незначительным. Часть из них объединена в различные ассоциации, например, DSAA (The Driving School Association of the American). Однако, как отмечает А.О. Губенков: «из их внимания неоправданно упускается институт экзаменаторов» [15], роль которых не менее важна с точки зрения обеспечения общественной безопасности.

Если обратить, более пристальное внимание на практику, существующую в современной Германии, то можно отметить закономерность, согласно которой, один экзаменатор в день может принять экзамены не более чем у восьми человек. А по исследованию, которое было проведено директором ФАУ «Отраслевой научно-методический центр» В.В. Максимычевым, стало очевидным, что: «на экзамен в ГИБДД приходит в день порой более 80 человек. Экзаменатор испытывает колоссальные эмоциональные и физические нагрузки» [16]. Соответственно эффективность такого экзамена оставляет вопрос. Ответ, на который, требует учета следующих нормативно-правовых установлений. В соответствии с пунктами 84.2, 105.1, Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, проведение теоретического экзамена возможно в срок, не превышающий 30 минут, экзамена по первоначальным навыкам управления транспортным средством – 20 минут [17]. При этом, сотрудник РЭО ГИБДД не имеет права отказать кандидату в водители не сдавшему экзамен с первого раза, в последующих попытках.

Обращает внимания сочетание следующих фактов. Сегодня трудовой занятостью в Российской Федерации охвачено огромное количество водителей-иностранцев. Только в Екатеринбурге, по данным агентства «Уралконсалтинг» на грузовом и пассажирском транспорте работает 80 % таких водителей. Об их профессиональном уровне можно судить по данным ГИБДД Санкт-Петербурга: из 286 иностранцев, пытавшихся сдать экзамены на право обретения права на управления автотранспортным средством, успеха достигли только 10 %. Примерно, аналогичная ситуация имела место в 1990 году, когда количество погибших в результате ДТП на территории ФРГ составляло 7 900 чел. в год. Однако, после объединения ГДР и ФРГ произошел скачек аварийности до 12 000 чел., причиной которого явился аварийная статистика ГДР. Система подготовки водителей на территории бывшей ГДР была кардинально изменена. Жесткий контроль со стороны Министерства транспорта и дорожной полиции, позволил к 2013 г. снизить количество погибших в ДТП до 3 400 чел.

Отметим возрастной ценз для лиц, претендующих на статус экзаменаторы в Норвегии. Двухгодичный курс подготовки можно инициировать

только по достижении лицом 21 года, это вызывает особый интерес так как должность экзаменатора станет доступной для него, только в возрасте 23 лет. В свою очередь, надо отметить, что в Словакии и Италии, водительский экзамен проводится только в присутствии сотрудника полиции, которые на службу могут быть приняты только по достижении возраста 23 лет. Так, как перечень основных требований к экзаменатору на право управления транспортным средством порой включается определённый стаж предыдущей работы. Если в Германии, необходим предыдущий опыт работы инженером, в Венгрии, Норвегии, Хорватии, Финляндии стаж работы инструктором по вождению, то в Дании требуется стаж службы в полиции.

В Китайской Народной Республике, как и в других странах мира, для управления автотранспортным средством следует получить водительское удостоверение [21]. Обучение кандидатов в водители проводится централизованно в автошколах, надзор и контроль за деятельностью которых осуществляет Транспортный отдел, в компетенцию которого входит регулярный контроль за качеством знаний ПДД при проведении экзаменов у лиц, претендующих на право управления транспортным средством. Департамент государственной безопасности, созданный при Госсовете Китайской Народной Республики в общенациональном масштабе отвечает за организацию и проведение административной работы по обеспечению дорожной безопасности в стране. И, как отмечают В.И. Майоров и О.А. Дунаева: «Транспортные отделы органов государственной безопасности отвечают за административную работу по обеспечению дорожной безопасности в своих административных районах (уездах и выше). Служащие Дорожной полиции при исполнении своих обязанностей подчиняются транспортным отделам» [22].

Специальная литература и некоторые публицистические издания также позволили отметить, что в Объединённых Арабских Эмиратах, каждый эмират имеет собственную полицию, которая находится в структуре Департамента (Министерства) внутренних дел эмирата. В полиции эмирата имеется несколько уровней: Первый уровень – Штаб-квартира полиции. Второй уровень, включает Генеральные департаменты, один из которых Генеральный департамент дорожного движения отвечает за выдачу водительских документов и сертификатов безопасности транспортных средств. А регистрация транспортных средств и выдача удостоверений на право управления транспортными средствами в Японии находится в компетенции National Police Agency (Национальное полицейское агентство Японии). Непосредственно вопросом принятия экзаменов и выдачей водительских удостоверений занимаются центры лицензирования водителей, являющиеся частью полицейских управлений префектур.

Залогом эффективной работы специалистов по приёму экзамена является работа по анализу данных о дорожно-транспортных происшествиях

с участием водителей, получивших право на управление транспортным средством от конкретного экзаменатора. В Германии лицензирование автошкол и контроль за их деятельностью осуществляют органы исполнительной власти Федеральных земель. Для этого в них созданы специальные подразделения, в том числе из представителей Министерства транспорта и других органов, например, в Баварии – Министерства внутренних дел. Естественно, несмотря на глобализацию, унификацию и введение общих норм и правил в мире, любая страна имеет свой неповторимый колорит, уникальную тональность, национальную идентичность. Это касается всех сфер общественных отношений, в том числе складывающихся в процессе прямого воздействия на способы и возможности внедрения тех или иных мероприятий по обеспечению общественной безопасности на дорогах страны.

В зарубежных странах по-разному подходили и подходят к процедуре регистрации автотранспорта. История регистрации транспортных средств начинается значительно раньше, чем был изобретен автомобиль. Уже в конце 19 века первый автомобильный номер появился в Европе. По этому поводу имеет место некоторая разница мнений. Первый автомобильный номер появился 25 апреля, но по одним данным в 1893 год во Франции, а по другим – в Германии в 1899 году. В России же первый регистрационный знак для автомобиля был установлен в 1904 году.

В большинстве развитых стран автомобили продаются в автосалонах уже с государственными номерами, где-то регистрация осуществляется непосредственно владельцем автомобиля. В некоторых странах мира поставить автомобиль на учет, возможно не выходя из дома или офиса – достаточно по почте или через Интернет отправить в компетентный орган или организацию все необходимые документы. Так, например, владельцы автомобилей в Англии в большинстве случаев приобретают машины уже с установленными номерами. Исключением является покупка автомобиля с рук. Если автотехнику реализует дилер, он же занимается постановкой ее на учёт. Чтобы зарегистрировать автомобиль, владельцу необходимо заполнить формуляр транспортного агентства DVLA и отослать его по почте вместе с копиями договора купли-продажи, техосмотра, документа, подтверждающего личность, и квитанций об уплате транспортного налога. Проверка документов длится шесть недель, после чего владелец автомобиля получает сертификат регистрации. При наличии этого документа он имеет право заказать автомобильный номер.

Аналогичный порядок действует во Франции, Германии, Италии и ряде других европейских государств. Так, во Франции, также автомобили в салонах продаются с регистрационными знаками, однако, после реализации автомобиля дилер самостоятельно подаёт данные о новом владельце в полицию. Если же автомобиль был куплен у частного лица, новому владельцу необходимо обратиться в учреждение дорожной полиции и подать

заявление о постановке на учёт. Процедура получения нового регистрационного номера занимает две недели. Именно Дирекция общей полиции (*La direction de la police générale - DPG*) отвечает за выдачу официальных документов, находящихся в компетенции префекта полиции. Также в ее компетенцию входит: выдача, удостоверение или лишение французского гражданства; выдача удостоверения личности и проездных документов; регистрация автотранспорта [23]. При покупке нового автомобиля в Италии через салон (*concessionario*) последний обретает обязанности по постановке автомобиля на учет в полиции используя при этом услуги Бюро регистрации транспортных средств (*PRA*) и Автомобильном клубе Италии (*ACI*). В Германии регистрацией автотранспорта также занимаются негосударственные, бюро. Особый акцент в их полномочиях, сделан на выполнение *Unbedenklichkeitsüberprüfung*, то есть проверки автомобиля на угон.

В Австрии автосалоны занимаются постановкой на учет автомобилей, только иногда, однако снятие с учёта происходит в полицейской инспекции на транспорте (*Verkehrsinspektionen*). Для этого необходимо самостоятельно посетить отделение инспекции, представить документы, получить свидетельство о том, что автомобиль сняли с регистрации, аннулированные справки и номера [24].

С 20 июля 2017 г. министром транспорта и разведки Израиля представлена обширная реформа в сфере услуг, связанных с оформлением документов для водителей и регистрацией транспортных средств. Предусмотрены мероприятия по продлению срока действия водительского удостоверения, значительного упрощения процедуры регистрации автотранспортных средств и оформления документов, необходимых водителям. В ключе подобного развития транспортной инфраструктуры Ю.А. Епифанова отмечает, что «в Сингапуре организация дорожного движения входит в компетенцию государственной гражданской организации -Управление наземного транспорта (УНТ), которое создано в 1995 г. в целях разработки системы организации дорожного движения мирового уровня. В настоящий момент в УНТ входят 4 подразделения: подразделение транспортных перевозок и дорог; земельное подразделение; подразделение регистрации транспортных средств; корпорация скоростных общественных перевозок (метро)» [25].

Учитывая, представленную ранее В.И. Майоровым и О.А. Дунаевой, характеристику полицейской службы КНР, как гибридной модели, отметим что ее децентрализованность реализуется правительством страны в формировании государственной политики в сфере общественной безопасности. Согласно Закону Китайской Народной Республики «О мерах дорожной безопасности», при исполнении своих обязанностей, транспортные отделы органов государственной безопасности, и подчиненные им служащие дорожной полиции использует систему регистрации моторизованного транспорта. В соответствии со ст. 10, указанного закона, автотранспортные

средства, разрешенные к регистрации, должны соответствовать государственным стандартам технической безопасности.

Регистрация автотранспорта в этой стране необходима при передаче права собственности на автотранспортное средство, при изменениях данных о регистрации автотранспортного средства, при сдаче автотранспортного средства в залог или при его утилизации. При этом, следует подчеркнуть, что в Китае государственная регистрационная система, другими словами «государственную регистрацию» провести очень сложно. Специфика такого административно-правового акта в том, что правительство страны, порой вынуждено проводить специальные государственные розыгрыши (лотерея), включающих до 10 тысяч автомобильных номеров, без обретения которых жители страны не могут купить автотранспорт. В некоторых городах, особенно пораженных автомобильными пробками, проходят специальные аукционы, где стоимость государственного регистрационного номера может превысить стоимость автомобиля. При этом следует понимать под этим не элемент какой-либо экспроприации, а реализацию специальной программы, согласно которой владельцам автомобилей предоставляется бесплатно билет в метро, если они оставят утром свой автомобиль в гараже.

Некоторые, подобные программы, в скором времени, по нашему мнению, могут стать актуальными для отдельных городов Российской Федерации. Учитывая аналитические данные, представленные агентством «АВТОСТАТ», тенденция очевидна в том, что: «по состоянию на 1 января 2018 года обеспеченность легковыми автомобилями в среднем по России составляет 293 единицы на 1 000 жителей. При этом в 38 регионах страны данный показатель выше общероссийского. Лидером является республика Карелия, которая имеет наибольший уровень автомобилизации в стране – 353 автомобиля на 1 000 чел. За ней следуют Псковская и Калужская области» [26].

Значительная перегруженность автотранспортом ведущих городов КНР, преодолевается путем исполнения алгоритма в соответствии с которым, автомобилисты имеют право въезжать в центральный Пекин лишь 4 раза за неделю. К примеру, в один день этого не могут позволить себе автомобилисты, чей регистрационный номер автомобиля оканчивается на цифру 5, а в другой день — это запрещено обладателям регистрационных номеров с цифрой 8 в конце.

Детальный анализ регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции показывает, что в них, за последние 10 лет, прошли регистрацию 59,7 млн. автотранспортных средств. В их числе более 46,8 млн легковых автомобилей, более 6,4 млн грузовых, 895,5 тыс. автобусов, 2,3 млн единиц мототранспорта и более 3,2 млн прицепов и полуприцепов. Соответственно функциональное значение данных подразделений постепенно возрастает, так как количество транспортных средств ежегодно

увеличивается на 2-2,5 млн единиц, при этом по большей части за счет легковых машин. Кроме того, в Госавтоинспекции отметили, что за 2017 год в подразделениях ведомства было совершено более 11 млн регистрационных действий.

Подводя итоги, следует сделать вывод о том, что сущность регистрационно-экзаменационной деятельности полиции во многих государствах мира можно рассматривать в плоскости деятельности Министерства внутренних дел.

Опыт зарубежных стран по обеспечению безопасности дорожного движения, в частности экзаменационно-регистрационная деятельность, с точки зрения построения процесса подготовки водителей и допуска автотранспортных средств к участию в дорожном движении, актуален и интересен для совершенствования государственной политики в области обеспечения общественной безопасности в сфере дорожного движения. Использование передового опыта и наработок некоторых зарубежных стран на основе комплексного научного анализа проведенных исследований, изученных моделей построения процесса организации деятельности специальных подразделений полиции с преломлением под российскую действительность позволит стать ближе к решению проблем обеспечения более качественной и профессиональной системы подготовки водителей и государственной регистрации автотранспортных средств движения.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Корчагин В. А., Новиков А. Н., Ляпин С. А., Ризаева Ю. Н. Сложные саморазвивающиеся транспортные системы // Мир транспорта и технологических машин. 2016. № 2 (53). С. 110-116.
2. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 12 месяцев 2018 года. Информационно-аналитический обзор. – М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2019. – С. 3.
3. Рунэ Эльвик, Аннэ Боргер Мюсен, Трулс Ваа. Справочник по безопасности дорожного движения / пер. с норв., под ред. В. В. Сильянова. – М.: МАДИ(ГТУ), 2001. – 754 с.
4. Максимычев В. В. Профессиональная подготовка водителей: опыт России и Европы // Транспорт Российской Федерации. № 1 (56). С. 67-70.
5. Олещенко Е. М., Сваткова Е. А. Мировой опыт в области обеспечения безопасности дорожного движения: малозатратные и быстрореализуемые мероприятия // Транспорт Российской Федерации. 2010. № 4 (29). С. 36-40.
6. Губенков А. О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. – Орел, 2016. – С. 69.

7. Кардашова И. Б. Цели и задачи системы МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности // Российский следователь. 2006. № 5.

8. Моржаретто И. А. Как готовят водителей в Германии и Финляндии // [https://www.zr.ru/content/articles/707636-avtoshkoly-mozhno-porusski/Poliisilaki\(872/2011\)](https://www.zr.ru/content/articles/707636-avtoshkoly-mozhno-porusski/Poliisilaki(872/2011)). URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110872> (дата обращения: 01.04.2019).

9. Полиции государств мира / П. Н. Бирюков: ИПЦ ВГУ, 2009. Вып. 1. – 2009. – 195 с.

10. Official website of CIECA. URL: <http://www.cieca.eu/> (date of access: 16.06.2019).

11. Михеева К. В., Лизунов А. В. Сравнительный анализ подготовки водителей в разных странах // Вестник Курганского государственного университета. 2015. № 3. С. 106.

12. Шутылева Т. В. Реформирование системы подготовки водителей. Российский и международный опыт // Вестник автошкол «Автопросвещение».

13. Ковалев В. В., Вербиллов А. Ф. Зарубежный опыт выдачи водительских удостоверений начинающим водителям (на примере Японии) // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2015. № 1 (28). С. 81-83.

14. Губенков А. О. Роль и место должностных лиц, на которых возложены, служебные обязанности по приему экзаменов на право управления транспортными средствами (на примере зарубежных стран) / Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования: Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова. – Орел. С. 137.

15. Максимычев В.В. Профессиональная подготовка водителей: опыт России и Европы // Транспорт Российской Федерации. 2015. № 1 (56). – С. 70.

16. Об утверждении Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений: приказ МВД России от 20 октября 2015 г. № 995 // Рос. газета. 2016. 30 марта.

17. Закон «О служебном статусе сотрудников полицейского корпуса, Словацкой информационной службы, корпуса судебной стражи железнодорожной полиции» / Полиция Словакии. URL: <http://www.naslovensko.com/policija-slovakii/>; Полиция Италии // «Петровка, 38», № 35 (223) от 7 сент. 2011.

18. Майоров В. И., Дунаева О. А. Правовые основы деятельности полиции по обеспечению безопасности участников дорожного движения в Китайской Народной Республике // Вестник Омской юридической Академии. 2018. Том 15. № 4. С. 484.

19. Шишкарев С. Н. Полицейская система Франции: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.

20. Транспорт в Австрии: дороги и аэропорты, правила и штрафы // [www.eurotraveler.ru /europe/avstrija/transport-avstrija](http://www.eurotraveler.ru/europe/avstrija/transport-avstrija) (дата обращения: 01.04.2019).

21. Епифанов Ю. А. Зарубежный опыт организации безопасности дорожного движения // Бизнес в законе. 2011. № 1. С. 153 (152-154).

22. Рейтинг российских регионов по обеспеченности легковыми автомобилями // <https://www.autostat.ru/press-releases/34032> (дата обращения: 01.04.2019).

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Труфанов Михаил Егорович. Профессор кафедры административной деятельности ОВД. Доктор юридических наук, профессор.

Краснодарский университет МВД России.

E-mail: [mihail.trufanov@mail.ru](mailto:mihail.trufanov@mail.ru)

Trufanov Mikhail Egorovich. Professor of the Department of Administrative Activities of the Department of Internal Affairs. Doctor of Law, Professor.

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

E-mail: [mihail.trufanov@mail.ru](mailto:mihail.trufanov@mail.ru)

Тел: 8 928 273 09 90

Звездочкин Алексей Васильевич. Адъюнкт кафедры административной деятельности ОВД.

Краснодарский университет МВД России.

E-mail: [alekszv888@mail.ru](mailto:alekszv888@mail.ru)

Zvezdochkin Alexey Vasilievich. Post-graduate cadet of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs.

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

E-mail: [alekszv888@mail.ru](mailto:alekszv888@mail.ru)

### Ключевые слова:

регистрация транспортных средств; экзаменационная деятельность; право на управление транспортным средством; государственная инспекция безопасности дорожного движения; полиция; безопасность дорожного движения.

**Keywords:** registration of vehicles; examination activities; right to drive a vehicle; State Road Safety Inspectorate; police; road safety..

**УДК 342.9**

**Трухачев Сергей Борисович,**  
заместитель губернатора Воронежской области  
руководитель аппарата губернатора и правительства  
Воронежской области

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ КОНТРОЛЬНЫХ  
ПОЛНОМОЧИЙ СУДА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE CONTROL  
AUTHORITY OF THE COURT IN THE PROCEEDINGS IN  
ADMINISTRATIVE LAW CASES**

*В данной статье автором рассматриваются конституционно-правовые аспекты и проблематики осуществления контрольных полномочий суда в производстве по делам об административных правонарушениях в неразрывной связи с реализацией конституционного права граждан на судебную защиту, как гарантии соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации, которые создают прочную основу для развития правового государства.*

*In this article, the author examines the constitutional and legal aspects and problems of exercising the control powers of the court in administrative offense cases inseparably connected with the exercise of the constitutional right of citizens to judicial protection, as guarantees of observance of the rights and freedoms of citizens in the Russian Federation, which create a solid foundation for the development of the rule of law.*

Конституционно гарантируемое право каждого на судебную защиту его прав и свобод в последние годы находится в центре пристального внимания ученых-специалистов конституционного права, административного права и административного процесса, поскольку выступает одним из существенных прав человека. От эффективности защиты данного права зависит степень и гарантированность осуществления всех иных прав и свобод личности. Поэтому на судебные органы власти, в случае обращения гражданина за защитой своего нарушенного права, ложится обязанность – качественно и в полном объеме осуществить свои контрольные полномочия.

С целью обеспечения незыблемости основ конституционного строя, охраны правопорядка, создания единства экономического пространства, защиты прав граждан и юридических лиц, а также гарантии свободы экономической деятельности создана система судебных органов (судебная система Российской Федерации).

Как видится, выявление содержания конституционного права на судебную защиту имеет огромное методологическое значение для современной юридической науки. Данное обстоятельство можно объяснить тем, что от его толкования в конституционном праве как общей части национально-го права в большинстве зависит решение практических вопросов право-творчества и правоприменения.

Анализ конституционно-правовых основ реализации контрольных полномочий суда способствует формированию установок правосознания, связанных с пониманием положений российской Конституции, в которой заложены механизмы правовой (судебной), в том числе международной, защиты конституционных прав и свобод, с формированием отношения к ним со стороны органов государственной власти Российской Федерации, общества и каждого отдельного человека.

Важность данного вопроса, заключается в том, что именно через правосудие претворяется в жизнь государственное принуждение, устраняющее препятствие к осуществлению субъективного права на судебную защиту, неисполнению юридических обязанностей и возложению юридической ответственности.

Правовые нормы предусматривают возможность государственного принуждения, которое реально может применяться лишь компетентными органами. На этих органах лежит обязанность проверить законность, обоснованность и целесообразность использования государственно-принудительных мер, а в необходимых случаях - определить порядок их регулирования, т. е. осуществить индивидуально-правовое регулирование [1, С. 57].

Необходимо обозначить сложный характер данного вида правоотношений. Фактически он представляет собой комплекс правоотношений – между судебным органом и личностью; между этой личностью и другими лицами, вовлеченными в процесс судебной защиты: при обращении заинтересованного субъекта за судебной защитой другой стороной «линейного» правоотношения выступает противоположная сторона судебного процесса – ответчик, заинтересованное лицо либо обвиняемый, также это может быть прокурор, защитник (адвокат). В конкретных правоотношениях может принимать участие неограниченное количество субъектов. Обеспеченность субъективного права личности на судебную защиту как государством, так и обязанностью иной (ответной) стороны – главное свойство этой правовой категории.

Право каждого на судебную защиту их прав и свобод как конституционный принцип правового регулирования фиксируется в ряде положений Конституции РФ, которые могут быть объединены по двум главным направлениям»[2, с. 73]. Первым из них является материальный аспект конституционного права граждан на судебную защиту: восстановление ущемленных конституционных прав и свобод (личных, политических, со-

циально-экономических, культурных), право на компенсацию ущерба и морального вреда (например, он проявляется в ст. 20, 21, 22 (ч. 1), 23, 24 (ч. 1), 25, 26-32, 34-44 Конституции РФ).

Вторым направлением является процессуальный аспект конституционного права на судебную защиту, т. е. собственно право на обращение за защитой прав и свобод и определение процедурных вопросов, связанных с такой защитой.

Как правильно указывает Г.А. Жилин, право на судебную защиту прямо связано с полноценным участием личности «в судебной процедуре во всех инстанциях» [3, С. 138]. Добавим: во всех видах судопроизводства, осуществляемых в судебной системе Российской Федерации, а также в международной судебной процедуре.

Необходимо отличать право на обращение за судебной защитой как право (возможность) и право на судебную защиту как гарантию. Значимость этого разграничения предопределяется различной природой таких правовых категорий как «гарантия» и «право». Нельзя «ущемить» судебную защиту как гарантию и ограничить право (возможность) на обращение за ней.

Таким образом, конституционное право гражданина на судебную защиту прав и свобод многоаспектно и может быть раскрыто и в значении правового принципа, и в значении правовой возможности, и в значении правовой «гарантии», которая реализуется, в том числе - посредством осуществления судебного контроля уполномоченными на это судами (судьями).

Однако относительно реализации судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях (далее - производство по ДАП), при осуществлении прав на судебную защиту можно выделить ряд существенных проблем.

При этом нельзя не отметить, что, несмотря на содержащееся в Конституции РФ гарантированное право каждого лица на обжалование любых действий (бездействия) и решений правоприменяющих лиц, посягающих на права и свободы человека и гражданина, вопросы полноты судебного контроля в производстве по ДАП практически «выпали» из внимания российского законодателя. Данное обстоятельство оказывает непосредственное негативное влияние на законность привлечения лиц к административной ответственности.

Главная проблема, как представляется, заключается в том, что в КоАП РФ не содержится в полной мере развернутой нормативной основы, раскрывающей как содержательную, так и процессуальную сторону осуществления контрольных полномочий суда в производстве.

Проанализировав положения КоАП РФ, становится очевидным, что законодатель (за исключением ст. 30.1 и ст. 30.10), прямо не обозначил возможность обжалования того или иного процессуального акта, но при

этом и не исключил её (например, в ст. 3.8-3.12 КоАП РФ), как бы, оставляя этот вопрос на усмотрение правоприменителя, что абсолютно недопустимо в процессе привлечения лица к административной ответственности, в основе которого должны быть реализованы принципы законности и справедливости.

Следует отметить, что ко многим аспектам обжалования (опротестования) действий (бездействия) и решений в производстве по делам об административных правонарушениях вплоть до 2015 года можно было применить положения Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, который выступал гарантией реализации права участников производства на судебную защиту на всех его этапах». Но этот нормативно-правовой акт утратил силу по причине принятия 8 марта 2015 г. КАС РФ, который, к сожалению, проблемных аспектов, связанных с возможностью обжалования (опротестования) юридически значимых актов производства так и не разрешил, поскольку в п. 5 ст. 1 КАС РФ определил ограниченное действие Кодекса – его правовые нормы не могут быть применены к производству по делам об административных правонарушениях.

Иных нормативно-правовых актов, способных регламентировать вопросы реализации контрольных полномочий судов в производстве, до настоящего времени не принято, что на наш взгляд, в определенной мере ущемляет конституционное право лица на судебную защиту.

Как верно отмечает профессор С.Н. Махина, Россия как представитель континентальной системы права всегда тяготела к четкой систематизации права, к его отраслевому делению. Но в этом вопросе в рассматриваемой проблеме теория существенно отстала от практики – самостоятельная форма правосудия – административное судопроизводство – в Конституции РФ определена, самостоятельный акт – КАС РФ – принят, хотя и регулирует административное судопроизводство частично (вне судопроизводства по делам об административных правонарушениях), а о сформированности самостоятельной правовой отрасли, «обслуживающей» административное судопроизводство во всей его полноте, пока говорить не приходится [4, С. 257].

То есть, с сожалением можно констатировать, что сложности с определением содержания категории «административное судопроизводство» никуда не исчезли. Поэтому необходимо уточнить, какое же понимание этого вопроса предлагает законодатель. С принятием и введением в действие с 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ действующее законодательство в сфере данного вида судопроизводства в общем-то приведено в определенное соответствие со ст. 118 Конституции РФ. До этого времени часть полномочий из административного судопроизводства, в частности по нормоконтролю, осуществлялась конституционными (уставными) судами субъектов РФ, но в основном - в части

оспаривания неправомерных действий (бездействия) должностных лиц, рассмотрения иных споров, вытекающих из публично-правовых отношений - относилась к гражданскому судопроизводству.

Разрешению возникающих после начала действия КАС РФ на практике споров по разграничению компетенции между гражданским и административным судопроизводством способствовало разъяснение Верховного Суда РФ, данное им в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ № I (2017). Верховный Суд РФ внес ясность в этот вопрос, указав, что к административным делам, рассматриваемым по правилам Кодекса административного судопроизводства РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.

Необходимость дополнительных разъяснений по правоприменению, данных Верховным Судом РФ, подтверждает постулат о том, что эффективность реализации права на справедливое, публичное и грамотное разбирательство дела независимым и беспристрастным судом с выполнением принципов состязательности и равноправия сторон напрямую зависит от эффективности правового регулирования, предусматривающего конкретные механизмы осуществления конституционного права на судебную защиту. Ни для кого не секрет, что действующее законодательство не содержит «идеального» регулирования процедуры судебной защиты, оно не в состоянии предусмотреть все нюансы, возникающие при практическом осуществлении такой защиты, основанной на вышеназванных принципах, а значит, требует введения в систему правосудия дополнительных «связующих мероприятий» в виде предоставленного ст. 126 Конституции РФ Верховному Суду РФ права давать разъяснения по вопросам судебной практики.

Как правильно утверждает Б.А. Осипян, под эффективностью правового регулирования следует понимать соотношение между реально достигнутым и максимально возможным потенциальным результатом осуществления тех или иных функций правового регулирования [5, с. 38].

Для достижения стадии максимальной эффективности правового регулирования к нормотворческому процессу подключаются: суды конституционной юстиции с функцией конституционного нормоконтроля; Верховный Суд РФ с обозначенной выше функцией фактической корректировки законодательства с позиции его правильного и единообразного применения в судебной практике; все другие суды российской судебной системы, выявляющие пробелы и недочеты правового регулирования в процессе его практического освоения; доступные для наших граждан международные судебные органы, комплексно оценивающие качество правового

регулирования вопросов судебной защиты в Российском государстве с качеством и полнотой его возможной реализации национальными судами.

Меняющееся законодательство в сфере судебной защиты конституционных прав и свобод человека, осуществляемого на базе заложенных в Конституции РФ правовых основ и, соответственно, самой российской правовой системы и правосудия, следует рассматривать лишь как совершенствование уже имеющихся стабильно функционирующих правовых институтов.

Но при всем сказанном, следует опять вернуться к пробелам, которые до сих пор остаются неурегулированными ни на уровне закона, на ни уровне разъяснений Верховного Суда - судьи при пересмотре дел об административных правонарушениях в ряде случаев вынуждены брать за основу принцип аналогии права, правовые позиции Конституционного Суда РФ, разъяснения ВС РФ, что, безусловно, усложняет процесс осуществления контрольных полномочий.

Поэтому во избежание множества нарушений прав и свобод участников производства по ДАП необходимо:

- четкое доктринальное понимание природы административного судопроизводства с определением в его структуре правосудия по делам об административных нарушениях, которое осуществляется при рассмотрении судами данной категории дел;

- нормативное обеспечение конституционно закрепленной возможности обжалования в суд всех действий и решений должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях;

- разработать и закрепить в действующем законе как специальный понятийный аппарат судебного контроля в производстве по ДАП, так и механизм его практической реализации.

Поэтому, учитывая вышеприведенные рассуждения, считаем, что уже в самое скорейшее время, до реализации вышеназванных весьма глобальных направлений совершенствования правовой доктрины и законодательства, целесообразно увеличить количество объектов возможного обжалования в производстве по ДАП путем внесения соответствующих дополнений в п. 4 ст. 30.1 КоАП РФ, что позволит хотя бы в некоторой степени восполнить реально существующее «ущемление» конституционного права граждан на судебную защиту нарушенного права в производстве по делам об административных правонарушениях.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Павлушкин, А.В. Судебная практика в механизме правового мониторинга / А. В. Павлушкин, М. Е. Глазкова, Е. В. Черепанова // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – С. 57-67.

2. Колосова Н.М. О конституционном праве каждого на международную судебную защиту в России / Н.М. Колосова // Журнал российского права. – 2012. – № 4. – С. 72-77.

3. Жилин Г.А. Судопроизводство в механизме обеспечения правового статуса личности // Закон. – 2016. – № 1. – С. 138.

4. Махина С.Н. Административное судопроизводство в российской правовой науке и практике // Теория и практика инновационных технологий в АПК: материалы научной и учебно-методической конференции профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов ВГАУ. – 2016. – С. 251-253.

5. Осипян Б.А. Принцип функциональной целесообразности закона / Б.А. Осипян // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 6. – С. 37-44.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Трухачев Сергей Борисович

Заместитель губернатора Воронежской области – руководитель аппарата губернатора и правительства Воронежской области.

E-mail: [trukhachevs@inbox.ru](mailto:trukhachevs@inbox.ru)

Россия, 394006, г. Воронеж, ул. 9 Января, д. 41.

Trukhachev Sergey Borisovich

Deputy Governor of the Voronezh Region - Head of the Office of the Governor and Government of the Voronezh Region

Work address: Russia, 394006, Voronezh, st. January 9, 41.

**Ключевые слова:** контрольные полномочия, судебный контроль, права и свободы человека и гражданина, право на судебную защиту, Конституция РФ, суд.

**Key words:** supervisory powers, judicial control, human and civil rights and freedoms, the right to judicial protection, Constitution of the Russian Federation, court.

**УДК 342**

**Упоров Иван Владимирович,**  
доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор  
Краснодарский университет МВД России

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ ОРГАНЕ**

### **ORGANIZATION OF ACTIVITIES MUNICIPAL DEPUTIES IN THE REPRESENTATIVE BODY**

*Исследуется вопрос о структуре представительных органов местного самоуправления с точки зрения наиболее оптимального осуществления муниципальными депутатами своих функций, учитывая, что абсолютное их большинство делает это на непостоянной основе. Анализируются нормы федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов, обосновываются предложения по их совершенствованию, делаются соответствующие обобщения. В данной статье автор использовал некоторые свои суждения, которые были опубликованы ранее.*

*The issue of the structure of representative bodies of local self-government is examined from the point of view of the most optimal exercise by municipal deputies of their functions, given that their absolute majority does this on an intermittent basis. The norms of federal and regional legislation, municipal legal acts are analyzed, relevant generalizations are made, and proposals for their improvement are substantiated. In this article, the author used some of his judgments, which were published earlier.*

Представительный орган местного самоуправления формируется в каждом муниципальном образовании – согласно ч. 1 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [1] (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении). О важной роли этого органа местного самоуправления свидетельствует то обстоятельство, что в нем находит отражение принцип представительства интересов населения во властных структурах на местном уровне публично-властных отношений [2; 3]. Как справедливо отмечает в этой связи С.Г. Соловьев, «представительство интересов местного населения в первую очередь осуществляет местный представительный орган, который состоит из депутатов, избираемых местным населением и представляющих интересы местного населения» [4, С. 3]. Соответственно именно муниципальные депутаты принимают наиболее важные акты по решению вопросов местного значения в конкретном муниципальном образовании. При этом специфика функциониро-

вания представительного органа местного самоуправления заключается в том, что муниципальные депутаты в абсолютном своем большинстве осуществляют свои функции на непостоянной основе (согласно ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении на постоянной основе это могут делать не более 10 процентов от установленной численности муниципальных депутатов), что определяет соответствующие требования к народным избранникам, которым приходится сочетать свою основную профессиональную деятельность с осуществлением депутатских функций.

Указанные обстоятельства находят отражение также в особенностях организации деятельности муниципальных депутатов в представительном органе муниципального образования. Рассмотрим этот аспект подробнее, учитывая, что ему в муниципально-правовой литературе уделяется явно недостаточное внимание. И в этом контексте необходимо в первую очередь затронуть вопрос о структуре представительного органа. Анализ муниципально-правовой литературы и регламентов представительных органов государственных власти на федеральном и региональном уровнях показывает, что общая их структура вполне традиционна и в обязательном порядке включает в себя следующие элементы: председатель представительного органа; заместители председателя представительного органа; комитеты; комиссии (постоянные и временные); отдельные депутаты. Помимо этого могут создаваться иные органы (депутатские территориальные объединения, политические фракции и др.), о которых применительно к муниципальному уровню речь пойдет ниже. Аналогичным образом дело обстоит и в представительном органе местного самоуправления. Вместе с тем в литературе отмечается, что структуру депутатского корпуса муниципального образования составляют в первую очередь комитеты (комиссии). При этом «комитеты создаются как на весь срок полномочий депутатов (постоянные), так и на определенное время для предварительного рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции представительного органа, а также для содействия в реализации его решений, осуществления контроля над деятельностью местной администрации, предприятий, учреждений и организаций. Комиссии могут быть также постоянные и временные» [5, С. 183].

Здесь, на наш взгляд, следует более четко разграничить функции комитетов и комиссий, учитывая, что чаще всего в литературе между ними не делается различий. В этом смысле для сравнения можно взять структуру палат ФС РФ и структуру представительных (законодательных) органов субъектов Федерации, где практика уже сформировала вполне определенные подходы по этому вопросу. Так, комитеты представительных органов являются в абсолютном большинстве случаев постоянными, соответственно членами комитета являются депутаты, и комитеты осуществляют систематическую деятельность по реализации функций представительного (законодательного) органа. Образуются также постоянные комиссии и, при

необходимости, временные комиссии, предназначенные, как правило, для предварительного обсуждения внутренних вопросов деятельности представительного органа либо для обсуждения отдельных, разовых вопросов. Указанные особенности находят отражение соответственно в Регламенте СФ ФС РФ [6] и Регламенте ГД ФС РФ [7]. Если иметь в виду региональный уровень, но, например, в Регламенте Заксобрания Краснодарского края имеется следующая норма (ст. 14): «Законодательное Собрание образует из числа депутатов постоянные комитеты для ведения законотворческой работы, предварительного рассмотрения и подготовки к рассмотрению на пленарном заседании вопросов, относящихся к ведению Законодательного Собрания, осуществления его контрольных полномочий, организации и проведения парламентских слушаний» [8].

Следует заметить, что в законодательном порядке на федеральном уровне вопрос о структуре депутатского корпуса на местном уровне не регулируется, что мы считаем пробелом. Вместе с тем в отдельных нормах Федерального закона о местном самоуправлении данный аспект затрагивается. Так, в п. 4 ч. 1 ст. 44 указывается, что структура и порядок формирования органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования (далее – Устав МО). Так, в Уставе МО город Краснодар [9] в ст. 28 определяется статус и полномочия председателя городской Думы Краснодара и его заместителей. Комитетам и временным комиссиям посвящена ст. 34 Устава. Здесь имеется такая норма: «городская Дума Краснодара образует из числа депутатов постоянно действующие комитеты городской Думы Краснодара для рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ее компетенции, а также для реализации решений городской Думы Краснодара. Полномочия, порядок образования и работы комитетов городской Думы Краснодара определяются регламентом городской Думы Краснодара. Комитеты городской Думы Краснодара образуются на срок полномочий городской Думы Краснодара соответствующего созыва, ответственны и подотчетны городской Думе Краснодара. Комитеты городской Думы Краснодара в соответствии с законодательством имеют право привлекать к своей работе должностных лиц и специалистов предприятий, учреждений и организаций, а также представителей общественных объединений. Решения комитетов городской Думы Краснодара подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления муниципального образования город Краснодар и должностными лицами, которым они адресованы» [9]. Подобный подход в целом следует поддерживать.

Вместе с тем, например, полномочия председателя представительного органа отражены подробно, а его заместителей – нет, хотя они, как правило, работают на постоянной основе. В данном контексте более оптимальным представляются нормы, содержащиеся в Уставе Сосновоборского городского округа Ленинградской области [10]. Здесь в ст. 36 довольно

подробно определяется статус и полномочия заместителя председателя представительного органа городского округа. Указывается, в частности, что он избирается из числа депутатов представительного органа городского округа тайным голосованием на срок полномочий представительного органа городского округа. Заместитель председателя подотчетен представительному органу и главе городского округа, в период временного отсутствия главы городского округа исполняет его полномочия. Указывается также, что заместитель не вправе назначать работников на муниципальные должности муниципальной службы аппарата представительного органа городского округа, кроме случаев назначения работников по срочному трудовому договору, принимать решения о проведении конкурса на замещение вакантной муниципальной должности муниципальной службы в аппарате представительного органа и др. Вместе с тем в Уставе не совсем корректно трактуются ряд положений правового статуса заместителя председателя Совета. Так, нельзя согласиться с тем, что заместитель председателя представительного органа подотчетен главе округа. Дело в том, что глава муниципального образования по отношению к представительному органу является самостоятельным органом, и у них нет отношений соподчиненности, тем более, что заместитель не назначается главой округа, а избирается из числа депутатов тайным голосованием.

В Уставе МО город-курорт Сочи [11], напротив, относительно немного внимания уделяется комитетам (комиссиям). В ст. 30 указывается лишь, что все депутаты Городского Собрания Сочи, за исключением председателя Городского Собрания Сочи, участвуют в работе комиссий (комитетов). Структура, порядок формирования, полномочия и организация работы комиссий (комитетов), территориальных депутатских групп определяются регламентом работы Городского Собрания Сочи. Задачи и сроки полномочий комиссий (комитетов), территориальных депутатских групп определяются Городским Собранием Сочи при их образовании. Комиссии (комитеты), территориальные депутатские группы ответственны перед Городским Собранием Сочи и ему подотчетны. Здесь трудно согласиться с тем, что задачи комиссий определяются при их образовании - мы полагаем, что таковые должны быть определены в уставе и быть едиными для всех созывов представительного органа, на которые распространяется устав муниципального образования.

Анализ указанных и других уставов МО показывает, что регулирование вопросов, определяющих структуру представительного органа местного самоуправления, осуществляется в недостаточной мере. Основным объемом соответствующих норм сосредотачивается в регламентах представительных органов. Такой подход по своей сути правильный, однако, как представляется, регламенты являются локальными актами, в то время как устав МО – это, как известно, главный правовой акт муниципального образования, и, учитывая, что в представительном органе решаются важнейшие

вопросы местного значения и там работают депутаты как представители интересов населения, то в уставе МО следует более полно отражать вопросы, связанные со структурой представительного органа – это важно и для того, чтобы повысить статус соответствующих нормативных положений, и для того, чтобы жители муниципальных образований могли лучше представлять механизм принятия важнейших для них решений на местном уровне. С учетом это целесообразно, на наш взгляд, чтобы в уставе МО в обязательном порядке находил отражение вопрос о структуре представительного органа местного самоуправления, для чего необходимо внести соответствующую коррективу ч. 1 ст. 44 Федерального закона о местном самоуправлении.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15. 11.2019).

2. Мазаев В.Д. Предметность в отношениях «депутат – избиратель» // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 12. – С. 3-8.

3. Матвеев М.Н. Местные представительные органы власти в системе местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.– М., 1992.

4. Соловьев С.Г. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации // Российская юстиция. – 2011. – № 8. – С. 2-6.

5. Прудников А.С., Еремян В.В., Лимонов А.М. Муниципальное право России. – М.: Книжный мир, 2005. – С. 183.

6. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. от 19.11.2014) // СЗ РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635.

7. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 02.07.2014 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

8. О Регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края: постановление ЗС Краснодарского края от 25 мая 2011 г. № 2572-П (ред. от 25.10.2017) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2019).

9. О принятии Устава муниципального образования город Краснодар: решение городской Думы Краснодара от 21 апреля 2011 г. № 11 п. 6 (ред. от 22.06.2017) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2019).

10. Устав Сосновоборского городского округа (принят решением Совета депутатов Сосновоборского городского округа 17 апреля 2008 г., ред. 22.03.2017) // Официальный сайт Сосновоборского городского округа Ленинградской области (дата обращения: 23.07.2018).

11. О принятии Устава муниципального образования город-курорт Сочи (в новой редакции): решение Городского Собрания Сочи от 29 июля 2010 г. № 92 (ред. от 31.05.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2018).

### **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ**

Упоров Иван Владимирович. Профессор.  
Краснодарский университет МВД России.  
E-mail: uporov@list.ru

Ivan Vladimirovich Uporov. Professor.  
Krasnodar University of the Ministry of internal Affairs of Russia.  
E-mail: uporov@list.ru

**Ключевые слова:** депутат, интересы жителей, представительный орган, муниципальное образование, местное самоуправление, структура, комитет, комиссия.

**Keywords:** deputy, interests of residents, representative body, municipality, local government, structure, committee, commission.

**Цындра Владимир Николаевич,**  
кандидат юридических наук  
заместитель начальника кафедры специальных дисциплин  
Крымского филиала Краснодарского университета МВД России,  
подполковник полиции

## **ОТРАЖЕНИЕ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ В КОНЦЕПЦИИ НОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

### **REFLECTION OF THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENTS IN THE CONCEPT OF THE NEW CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES**

*В статье акцентировано внимание на закреплении принципов административных наказаний в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Приведены примеры их формулировки. Сделан вывод о необходимости учёта таких принципов при разработке положений концепции государственной полиции Российской Федерации в области административных наказаний.*

*The article focuses on the consolidation of the principles of administrative penalties in the Concept of the new Code of the Russian Federation on administrative offenses. Examples of their formulation are given. It is concluded that it is necessary to take such principles into account when developing the provisions of the concept of the state police of the Russian Federation in the field of administrative penalties.*

Реформа контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД) в Российской Федерации, целями которой является снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, повышение качества администрирования контрольно-надзорных функций, а также уменьшение число смертельных случаев, заболеваний и отравлений, материального ущерба, предусматривает и совершенствование системы профилактики правонарушений, конкретизацию критериев определения и уменьшения числа обязательных требований, несоблюдение которых влечет за собой юридическую ответственность.

Приоритеты этой реформы закреплены в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 г. К ним относятся: внедрение риск-ориентированного подхода; комплексное обнов-

ление обязательных требований; развитие профилактики нарушений обязательных требований; внедрение оценки результативности и эффективности КНД, ориентированной на снижение ущерба и снижение издержек подконтрольных субъектов [1].

Достижение указанных приоритетов связано с внедрением в практику принципов осуществления государственного управления и регуляторной деятельности, основанных на соблюдении баланса между общественными и частными интересами.

Изменению подлежат и подходы к установлению уголовной и административной ответственности. В первую очередь, это касается декриминализации нарушений, связанных с предпринимательской деятельностью, а также обеспечения соразмерности наказания и общественной опасности преступных деяний.

Претворение в жизнь новаторских подходов к осуществлению КНД осуществляется синхронно с проведением реформ в других сферах общественной жизни, в том числе в области административного права и его институтов, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан, функционирование органов исполнительной власти, реализацию административной ответственности.

Очередной этап развития этой отрасли права в Российской Федерации в 2019 году ознаменовалось знаковым событием – принятием Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (одобрена решением совещания у Председателя Правительства Российской Федерации 5 июня 2019 года) [4].

Значение данного документа переоценить невозможно – за последние 17 лет он отразил политический, научный и прикладной подходы к оценке современного состояния института административной ответственности в Российской Федерации, выявил пробелы и недостатки действующего КоАП РФ, определил ключевые позиции совершенствования отечественного законодательства об административных правонарушениях в контексте усиления защиты прав и свобод физических лиц, а также законных интересов юридических лиц и государства.

При этом дальнейшая деятельность по реализации положений этой концепции должна, по мнению экспертов, обеспечить стабильность института административной ответственности; трансформацию его из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода в случае, если профилактические и принудительно-профилактические меры не имели должного воздействия; сокращение составов административных правонарушений, так и изменение подходов к назначению наказаний [2].

Можно согласиться с позицией С.Н. Клепикова, О.С. Клепиковой которые считают, что «...для реформирования института административной

ответственности необходима система принципов, при реализации которой, решиться проблема баланса публичных и частных интересов при установлении административной ответственности, которая изменит практику правового регулирования» [3].

По нашему мнению, принципы административной ответственности и принципы административных наказаний должны соотноситься как общее и частное, также, как и принципы административно-деликтной и административно-наказательной политик.

При этом, нами предлагается рассматривать принципы административных наказаний, определяющие основы их разработки (оптимизации), нормативного закрепления, назначения и исполнения.

Считаем, что система принципов государственной политики в области административных наказаний должна отражать ключевые положения концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (раздел 2.4 Концепции).

В частности, в ней указывается, что:

- необходимо учитывать, что совершенствование законодательства об административных правонарушениях невозможно осуществлять изолированно от реформирования отраслевого законодательства, проводимого в настоящее время в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности;

- изменение подходов к административному наказанию должно соответствовать целям административной реформы, поэтапно проводимой в России;

- должны быть установлены конкретные пределы соответствующих полномочий Российской Федерации, а также сформулированы предметные основания для осуществления субъектами Российской Федерации отнесенных к их ведению полномочий по установлению административной ответственности применительно к конкретным видам и категориям административных правонарушений и реализации мер наказания за них;

- должны быть закреплены принципы административной ответственности, определяющие подходы к её установлению, правила осуществления органами административной юрисдикции производства по делам об административных правонарушениях и применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и мер административного наказания.

Таким образом, с учетом концепции нового КоАП РФ, в перечень принципов применения мер административного наказания, предлагается включать:

- принцип недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение;
- принцип справедливости и соразмерности;
- принцип гуманизма;

- принцип равенства;
- принцип самостоятельности принятия решений в осуществляемом органом административной юрисдикции производстве по делам об административных правонарушениях;
- принцип обязательности постановлений и иных актов органов административной юрисдикции по делам об административных правонарушениях;
- принцип исполнимости административных наказаний [4].

Нами предлагается также включать в их число и принципы:

- зависимости вида и размеров административных наказаний, а также впервые назначаемого наказания, от категории административного правонарушения (грубые, не грубые);
- ограничения практики установления в санкциях норм Особенной части КоАП безальтернативных административных наказаний; соотношение административных наказаний с мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; терминологического единообразия;
- гибкости назначения административного наказания (например, применение отсрочки исполнения наказания, приостановление исполнения административного наказания, назначение наказания ниже нижнего предела, освобождения от отбывания административного ареста в случае возникновения исключительных личных обстоятельства);
- дифференциации административного наказания, применяемого к отдельным категориям граждан (несовершеннолетним, инвалидам и т.п.) и обеспечения индивидуально-профилактического воздействия на них, в случае освобождения от административного наказания.

Решение вопроса об окончательном перечне принципов административных наказаний предлагается вынести на обсуждение научной общественности, а обобщенные предложения направить законодателю.

Также предлагается решить вопрос о закреплении принципов административно-наказательной политики в нормативных правовых актах. Полагаем, что они могут быть закреплены в:

- а) концепции административно-правовой политики, как в части, определяющей принципы применения административных наказаний;
- б) самостоятельной концепции государственной политики в области административных наказаний;
- в) общей части нового Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Мы считаем, что более правильным является закрепление принципов такой политики в соответствующей концепции, что позволит отразить её научный характер и продемонстрировать место в системе принципов административно-деликтной политики.

Обращает на себя внимание и тот факт, что на сегодня разработка такой концепции пребывает на стадии научной дискуссии, в то время как вопрос об оптимизации законодательства об административной ответственности находится на стадии обсуждения соответствующих проектов КоАП РФ. При этом принципы назначения и исполнения административного наказания могут быть включены как в общие положения КоАП РФ, определяющие основы административной ответственности, так и в частях, устанавливающих условия и порядок их назначения и исполнения.

Подобная практика использовалась при разработке Концепции совершенствования общих положений Гражданского Кодекса Российской Федерации, значительная часть положений которой посвящена раскрытию сущности отдельных принципов (базовые принципы, добросовестности, принципы системы регистрации, принципы осуществления гражданских прав и др.) [5].

Кроме того, отдельные принципы назначения и исполнения административных наказаний, должны быть отражены в новом КоАП РФ, как часть принципов административной ответственности.

Для ускорения его разработки предлагается систематизировать как уже имеющиеся фундаментальные административно-правовые исследования, содержащие предложения по развитию системы административных наказаний, так и провести целевые научные разработки, посвященные новым подходам к административным наказаниям. Предметом последних может быть сравнительно-правовой анализ административных наказаний в зарубежных государствах, научное обоснование критериев соотнесения различных видов административных наказаний и тяжести административного правонарушения, эффективность применения административных наказаний, соотношение административных наказаний с другими административно-принудительными и административно-воспитательными мерами, минимизация дискреционных полномочий органов и должностных лиц, назначающих административное наказание и др.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 г. // <https://rulaws.ru/acts/Osnovnye-napravleniya-deyatelnosti-Pravitelstva-Rossiyskoy-Federatsii-na-period-do-2024-goda/>

2. Концепция нового КоАП РФ была представлена Правительству РФ и в целом одобрена // <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/58076.html>.

3. Клепиков С.Н., Клепикова О.С. Административно-деликтная политика Российской Федерации и принципы установления административ-

ной ответственности //Административное и муниципальное право, 8 (80), 2014, С.801-806.

4. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (одобрена решением совещания у Председателя Правительства Российской Федерации 5 июня 2019 года). URL: <http://government.ru/news/36971/>.

5. Концепция совершенствования общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации: Проект рекомендован Президиумом Совета к опубликованию в целях обсуждения (протокол № 2 от 11 марта 2009 г.). URL: <http://privlaw.ru/soviet-po-kodifikacii/conceptions/koncepciya7/>

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Цындря Владимир Николаевич. Заместитель начальника кафедры специальных дисциплин. Кандидат юридических наук.

Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

E-mail: [vovaz\\_1984@bk.ru](mailto:vovaz_1984@bk.ru)

Россия, 295053, Республика Крым, г. Симферополь, ул. академика Х.Х. Стевена, дом 14.

Тел (978)8140309.

Tsyndrya Vladimir Nickolaevitch. Deputy Head of the Department of Special Disciplines. PhD in Law.

Crimean branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: [vovaz\\_1984@bk.ru](mailto:vovaz_1984@bk.ru)

Russia, 295053, Republic of Crimea, Simferopol, st. Academician H.H. Stevena, house 14.

Tel (978)8140309.

**Ключевые слова:** концепция, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, принципы, административные наказания.

**Keywords:** concept, Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, principles, administrative penalties.

**УДК 342.95**

## **ПОНЯТИЕ И СОСТАВ МЕЛКОГО ХУЛИГАНСТВА**

### **THE CONCEPT AND COMPOSITION OF PETTY HOOLIGANISM**

*Данная статья поможет рассмотреть проблему понятия и состава мелкого хулиганства. На основе проведенного исследования автором, формируются основные выводы, предложения и отличия мелкого хулиганства от хулиганства, как самостоятельного состава преступления.*

*This article will help to consider the problem of the concept and composition of petty hooliganism. On the basis of the study carried out by the author, the main conclusions, proposals and differences between petty hooliganism and hooliganism are formed as an independent element of the crime.*

По общему правилу, объектом мелкого хулиганства является общественный порядок, под которым понимается совокупность отношений, нормативно определяющих поведение людей в процессе социальной жизнедеятельности, не только в общественных местах, но и местах получения информации (информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»).

Однако общественный порядок неизбежно нарушается при совершении любого правонарушения: административного проступка, аморального поведения. Так, нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах и распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, например, оскорбление в адрес президента России Владимира Путина, прозвучавшее в эфире грузинского телеканала «Рустави 2». Мелкое хулиганство, как известно, тоже несёт за собой наказание. В последнее время возросло количество нарушителей на улице и в общественных местах. Примеры этому - люди, пытающиеся привлечь внимание других к себе или наоборот, желающие показать, что противопоставляют себя обществу, установленным правилам поведения и морали.

В целом же общественный порядок как совокупность отношений, определяющих поведение людей, нарушить невозможно, поскольку данная совокупность состоит из огромного конгломерата отдельных связей.

Мелкое хулиганство – самостоятельное административное правонарушение. Оно проявляется в совершении действий, нарушающих обще-

ственный порядок. Основным признаком мелкого хулиганства является проявление явного неуважения не только всему обществу, но к отдельной личности. Посягательство на личность, государственное, общественное или личное имущество при хулиганстве представляет собой способ нарушения общественного порядка, существу являются хулиганскими.

Любая форма проявления мелкого хулиганства связана с нарушением общественного порядка. Однако не каждое нарушение общественного порядка может быть признано административно наказуемым. Мелким хулиганством в быту могут быть признаны лишь действия, выражающее явное неуважение к обществу.

В законе не раскрыто содержание понятий «явное неуважение к обществу». Эти понятие оценочное. Явное неуважение к обществу считается очевидным как для правонарушителя, так и для тех, кто открыто выражал свое безразличие к социальным и правовым отношениям, правила поведения и морали.

Согласно п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2007 № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» «...Явное неуважение к обществу означает умышленное нарушение общепризнанных норм и правил поведения, продиктованных желанием виновного противопоставить себя окружающим, продемонстрировать пренебрежительное отношение к ним» [1].

Нарушая общественный порядок, хулиган, как правило, противопоставляет себя всему обществу, пренебрежительно относится к нему, игнорирует элементарные правила поведения, правила приличия, принятые в обществе, демонстративно подчеркивает свое превосходство над другими гражданами или своими близкими.

Однако явное неуважение к обществу может иногда проявиться и в оскорбительном отношении к отдельному его члену. Общественный порядок обеспечивает спокойствие и безопасность не только коллективов и больших групп людей, но и каждого члена общества в отдельности.

Как следует из решения Суевского районного суда Алтайского края «Об отмене постановления по делу об административном правонарушении и о прекращении производства по делу» от 17 июня 2011 г. № 12-4/2011 «В ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ прямо указывается, что мелкое хулиганство, то есть нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества. Основным признаком этого правонарушения является нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Без этого признака не может идти речь о хулиганстве, в том числе и мелком» [2].

Совершение данного правонарушения свидетельствует о низкой культуре нарушителя, его эгоизме, пренебрежении интересами общества, других людей, об игнорировании правил приличия и благопристойности.

Совершая мелкое хулиганство, многие пытаются самоутвердиться, особенно это касается подростков. Не стоит думать, что хулиганство очередная форма развлечения, позволяющая вести себя неподобающе. Поскольку человек осознанно приносит разлад в общество, он так же чётко осознаёт, что может и будет наказан. Законодательством была установлена ответственность для нарушителей правопорядка.

Следовательно, совершить мелкое хулиганство по неосторожности нельзя. Если нарушитель, совершая те или иные общественно опасные действия, не предвидел, что от них может пострадать общественный порядок, то он не может быть привлечен к административной ответственности за мелкое хулиганство. Такие действия, совершенные по неосторожности, могут быть отнесены к преступлениям против личности, либо собственности, либо повлечь материальную ответственность.

Мелкое хулиганство - это всегда нарушение правопорядка, посягательство на спокойствие граждан, а также неуважение к общепринятым правилам морали и поведения в обществе. Его объектом является общественный порядок и безопасность людей. Самые распространённые причины хулиганства: недостаток внимания родителей к своим детям; отсутствие занятий, которые могли бы заинтересовать и увлечь подростков; отсутствие своевременного педагогического влияния авторитетного взрослого; проявление социальной, религиозной, расовой, национальной, политической нетерпимости по отношению к определенным членам общества; желание привлечь к себе внимание любой ценой.

Примерами такого неподобающего поведения могут быть: ругательство нецензурными словами в общественном месте; антисоциальное поведение в состоянии алкогольного опьянения; оскорбление прохожих, приставание к людям на улице; порча общественного или личного имущества; проявление открытого неуважения к общепринятым ценностям и моральным нормам; выбрасывание из окон или балконов различных предметов, которые могут угрожать жизни и здоровью человека; нанесение нецензурных надписей и изображений в общественных местах, на зданиях, заборах, столбах; осквернение культурных мест.

Как отмечается решение Суетского районного суда Алтайского края «Об отмене постановления по делу об административном правонарушении и о прекращении производства по делу» от 17 июня 2011 г. № 12-4/2011 «К хулиганству следует относить действия, совершаемые в общественных местах в отношении незнакомых или малознакомых людей. Не являются мелким хулиганством действия, основанные на личных неприязненных отношениях и совершаемые в отношении знакомых лиц», данное суждение на наш взгляд не верно, т.к. противоправные действия можно совершить и

в отношении знакомых лиц, которые могут написать заявление о привлечении к административной или уголовной ответственности.

Характерными признаками хулиганства является унижение достоинства граждан, ущемление их прав и свобод, неоднократность действий хулигана, игнорирование нежелания людей общаться с нарушителем, непристойность, агрессивность, негативный характер, незнание норм и правил поведения в социуме. Отдельной ситуацией является порча личного и общественного имущества.

Хулиганы постоянно наносят надписи, граффити, символику на культурные памятники, исторические, муниципальные и жилые здания, заборы и даже стройки. Этим они не только нарушают эстетическую гармонию, но и уважение к историческому наследию, работе других людей. Порча личного имущества является ещё более стрессовой. При этом частичный вред или полное уничтожение происходит с чьей-то собственностью. Возмещение вреда или потери ложится на плечи владельца, если нарушителя не удалось поймать или притянуть к ответственности за хулиганство.

Как отмечается решение Суетского районного суда Алтайского края «Об отмене постановления по делу об административном правонарушении и о прекращении производства по делу» от 17 июня 2011 г. № 12-4/2011 «Противоправные действия Донов А.Ф. совершил в доме К., где остался ночевать. Отсюда следует, что дом К. не будет являться общественным местом, так как в нем проживает определенный круг лиц, а также не является местом скопления большого количества граждан». Из содержания решения Суетского районного суда Алтайского края, мы можем сделать следующие выводы: 1. Если бы в доме К., были посторонние лица (квартиранты, родственники К. и другие лица), которые не знакомы для Донева А.Ф., то дом К. можно было считать общественным местом; 2. Если бы окна или дверь была открыта во двор К. и Донов А.Ф. выражался нецензурной бранью и это слышали соседи, то Донева А.Ф. можно было бы привлекать к административной ответственности по ст. 20.1 КоАП РФ.

Закон предусматривает два вида умысла: прямой и косвенный. Чмырёв С.Н., указывает, что «административное правонарушение признается совершенным с прямым умыслом, если лицо, его совершившее, сознавало общественно опасный характер своего действия или бездействия, предвидело его общественно опасные последствия и желало их наступления» [З С. 19]. Административное правонарушение считается совершенным с косвенным умыслом, когда лицо, его совершившее, сознавало общественно опасный характер своего действия или бездействия, предвидело его общественно опасные последствия, не желало, но сознательно допускало наступление этих последствий или относилось к их наступлению безразлично. Различаются эти два вида умысла по волевому признаку, поскольку при прямом умысле нарушитель желает наступления последствий, а при

косвенном не желает, но сознательно допускает их наступление. Сознательное допущение общественно опасных последствий состоит в безразличном отношении нарушителя к их наступлению: он отдает себе отчет в возможности наступления указанных последствий, но ничего не предпринимает для их предотвращения.

Особенностью хулиганства является тот факт, что хулиган всегда действует в общественном месте, то есть там, где обычно скапливается большое количество людей (вокзал, метро, общественный транспорт, остановка, парк, места отдыха и развлечений). Обратная ситуация также может иметь место. Иногда мелкое хулиганство связано непосредственно с вашим местом жительства. Например, нецензурная брань в позднее время суток или хулиганство по телефону. В первом случае можно обратиться в полицию, которая должна будет наказать нарушителей ночного спокойствия.

Второй случай является более сложным, поскольку конкретно статья 213 его не предусматривает. Если телефонный звонок сопровождался вымогательством денег, угрозами, шантажом, то преступление будет идентифицировано по другим статьям УК. Существует ряд служб и органов, на которые может возлагаться контроль над соблюдением общественного порядка.

За мелкое хулиганство КоАП РФ предусматривает конкретное наказание в полном соответствии с совершенным правонарушением. Но так было не всегда. К проявлению своими гражданами действий хулиганской направленности российское государство всегда относилось негативно, стараясь различными репрессивными способами исключить подобное из общественной жизни.

Мелкое хулиганство по КоАП проявляется в преднамеренном нарушении соответствующих положений о порядке поведения в обществе и покушении на благополучие других граждан. Ст. 20.1 КоАП РФ к хулиганским действиям можно отнести пренебрежительное и оскорбительное отношение к личности потерпевшего, нецензурные выражения в общественных местах, а также частичное повреждение (полное уничтожение) имущества пострадавшего. Все подобные действия можно характеризовать, как вопиющее нарушение правил поведения в местах массового скопления людей, устоев современной российской общности и неподобающее отношение к отдельным ее членам.

Направленность умысла виновного чаще всего усматривается из характера его действий. Хотя всякое правонарушение, совершенное в общественном месте, нарушает общественный порядок, однако как мелкое хулиганство оно может квалифицироваться только тогда, когда в совершенных действиях проявилось явное неуважение к обществу.

Как и всякое умышленное правонарушение, мелкое хулиганство совершается с определенным мотивом. Хотя этот мотив и не указан в законе в качестве необходимого признака субъективной стороны мелкого хули-

ганства, но оно вытекает из существа самого правонарушения и является важнейшим отличительным признаком, отграничивающим это правонарушение от других правонарушений.

В отечественном административном праве под мотивом правонарушения понимается то побуждение, которым руководствовалось лицо, совершая деяние.

Таким образом, внутренние низменные побуждения, толкающие субъекта к совершению мелкого хулиганства, состоят из множества мотивов, которые в административно-правовой теории, судебной и юрисдикционной практике называются хулиганскими мотивами или хулиганскими побуждениями.

В какой бы форме ни проявились хулиганские действия, в основе их лежит пренебрежение нарушителя к законам, правилам поведения лишь безразличное отношение к общественным интересам.

Нередко хулиганским мотивам предшествуют или сопутствуют такие личные низменные мотивы, как ревность, гнев, месть, ненависть, злоба и т.п. Если при этом хулиганские мотивы являются преобладающими или личные низменные мотивы перерастают в хулиганские побуждения либо ими поглощаются, то преступление подлежит квалификации по ст. 213 УК РФ как хулиганство.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

2. Решение Суевского районного суда Алтайского края «Об отмене постановления по делу об административном правонарушении и о прекращении производства по делу» от 17 июня 2011 г. № 12-4/2011.

3. Чмырёв С. Н. Предупреждение как вид административного наказания // Административное право и процесс. – 2005. – № 2. – С. 18-20.

## **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ**

Чмырёв Максим Сергеевич. Оперуполномоченный отдела по противодействию лицам и группам, совершающим преступления по мотивам национальной ненависти или вражды центра по противодействию экстремизму.

ГУ МВД России по Ставропольскому краю

E-mail: [26chopen@mail.ru](mailto:26chopen@mail.ru)

Россия, 353911, г. Ставрополь, ул. Васякина, д. 37.

Тел. 89614472333

Chmyryov Maxim Sergey. Operative Officer of the Department for Countering Persons and Groups Committing Crimes Motivated by National Hatred or Enmity of the Center for Countering Extremism of the State Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the Stavropol Region

E-mail: 26chopen@mail.ru

Russia, 353911, Stavropol, Vasyakina Str., 37.

Tel. 89614472333

**Ключевые слова:** мелкое хулиганству; общественный порядок; явное неуважение к обществу; административное правонарушение.

**Keywords:** Petty hooliganism; public order; apparent disrespect for society; administrative offence.

**УДК 342.9**

**Шергин Анатолий Павлович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Московского университета МВД России им. В.Я.Кикотя

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ШТРАФ: ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ**

### **ADMINISTRATIVE PENALTY: PROBLEMS OF ESTABLISHING AND APPLICATIONS**

В данной статье рассматриваются проблемные вопросы установления и применения административного штрафа в Российской Федерации, которые не получили, по нашему мнению, достаточной разработки в отечественной правовой науке.

*This article discusses the problematic issues of establishing and applying an administrative fine in the Russian Federation, which, in our opinion, have not received sufficient development in the domestic legal science.*

В любой системе, объединяющей множество составляющих, всегда есть элемент, который для нее является доминирующим и определяющим основное содержание и назначение. Такой элемент в системе административных наказаний представлен в виде административного штрафа. В данной системе он занимает особое положение. Административный штраф, во-первых, предусмотрен практически за все виды административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Во-вторых, является универсальным наказанием, применяемым ко всем субъектам административной ответственности – гражданам, должностным лицам и юридическим лицам. В-третьих, применяется всеми субъектами административной юрисдикции – судьями, государственными органами, должностными лицами. В-четвертых, формирует самую масштабную административную практику (количество оштрафованных за совершение административных правонарушений превысило в 2017 году 100 миллионную отметку). В-пятых, существенно влияет на широкий диапазон общественных отношений – правопорядок, взаимоотношения власти и граждан, государственную казну и имущественные интересы привлекаемых к административной ответственности. В-шестых, административная политика государства является преимущественно штрафной политикой, в ее основе лежат установление и применение административного штрафа. В-седьмых, все, что обсуждается по концептуальным вопросам административной ответственности, ее нормативным основам и правоприменительной практики, в том или ином виде замыкается на административный штраф, что обуслов-

ливают повышенное внимание исследователей к этому виду административного наказания.

В настоящей статье предпринята попытка рассмотреть проблемные вопросы установления и применения административного штрафа в Российской Федерации, которые не получили, по нашему мнению, достаточной разработки в отечественной правовой науке.

Одной из основных характеристик административного штрафа является его размер, который является предметом интереса законодателей, судей и других правоприменителей, граждан и организаций, научного сообщества. Он может быть небольшим, средним и повышенным, но его определение не является произвольным. Размер всегда предполагает сопоставление с другими событиями, явлениями. Соразмерность (в западных правовых системах аналогом признается термин «пропорциональность») лежит в основе определения уровня величины штрафа. Причем данный принцип является универсальным, он должен учитываться как при установлении административного штрафа, так и при его назначении. Остановимся сначала на первом.

**Установление административного штрафа.** При введении штрафной санкции за административные правонарушения законодатель исходит, прежде всего, из конституционной оценки защищаемых от правонарушений общественных отношений (собственность, права и свободы граждан, общественная безопасность и др.), допустимости их ограничений. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Обоснованность установления административного штрафа этим не ограничивается. Важно учитывать возможности этого вида наказания в превенции правонарушений. Могут ли имущественные ограничения лица, а штраф, по сути, является таковым, влиять на выбор варианта поведения. Причем такие ограничения должны быть достаточными, что достигается установлением размера административного штрафа. Его дозировка представляет особую трудность, поскольку установление размера штрафа зависит от многих составляющих. К ним в нормотворческой практике относят:

степень общественной опасности и характер противоправного поведения, являющегося основанием для установления штрафной санкции, за более опасное правонарушение устанавливается повышенный размер административного штрафа и, наоборот, за менее опасное противоправное деяние предусматривается меньший размер штрафа;

характеристика субъектов правонарушений, чей статус определяет максимальные размеры штрафа (граждане, должностные лица, юридические лица), что находит отражение в различиях пределов размеров в отно-

шении этих субъектов в целом (ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ) и в санкциях Особенной части КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях;

достаточность для влияния на сознание и волю с целью превенции правонарушений, штраф должен существенно ограничивать имущественные интересы нарушителя, в противном случае он утрачивает свое назначение быть наказанием, чрезмерный же размер административного штрафа вряд ли будет справедливым;

уровень доходов населения, который не может в настоящее время оцениваться как высокий, выступая в сентябре 2018 года на осенней сессии Госдумы глава Счетной палаты Алексей Кудрин сообщил, что 13,2 % населения или 19,3 млн человек имеют доход ниже прожиточного уровня. Установленные в последнее время повышенные размеры административного штрафа не учитывают современных социальных и экономических реалий. Конституционный Суд РФ в постановлении от 14.02.2013 г. № 4П указал на то, что штрафы, превышающие средний размер заработной платы в стране не соответствуют конституционным положениям о защите собственности. С таким выводом трудно не согласиться. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ размер административного штрафа в отношении граждан не должен был превышать пяти тысяч рублей. Затем законодатель сделал из этого общего максимума административного штрафа исключения, повысив за совершение отдельных правонарушений размер штрафа до 7, 10, 15, 20, 50, 100, 200, 300 и 500 тысяч рублей (в последнем случае увеличение в 100 раз!). Причем такие новации приняты в основном в 2015-2017 г.г., т.е. уже после упомянутого постановления Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4П и при отсутствии каких-либо чрезвычайных обстоятельств в стране, которыми можно было бы обосновать чрезмерно высокие размеры штрафных санкций. Причем повышенные размеры административного штрафа в отношении граждан были установлены за совершение свыше 80 видов правонарушений. Сравнивать эти данные с динамикой доходов населения даже некорректно.

Аналогично были подняты и максимальные размеры административных штрафов, налагаемых на должностных (до одного миллиона рублей) и юридических лиц (до 60 миллионов рублей). В отношении юридических лиц и особенно индивидуальных предпринимателей такая административная практика оборачивается тем, что штрафные потери закладываются в стоимость продукции или предоставляемых услуг, т.е. перекладываются на потребителей, или банкротством (особенно малых предприятий), об этом свидетельствуют жалобы этих субъектов в арбитражные суды на штрафы, размер которых нередко превышает годовую прибыль предприятия. В отечественной истории уже были подобные прецеденты, когда за потраву посевов решениями губисполкомов в первые годы советской власти устанавливался штраф, превышающий стоимость коровы.

Штрафомания – старая болезнь нашей административной политики. И законодатель не раз предпринимал меры по ограничению применения данного вида административного наказания (взыскания), а затем вновь расширял сферу этих правовых санкций.

По этой же причине проблематично взыскание наложенных административных штрафов в «астрономических» размерах, на что обращали внимание Генеральный прокурор РФ и Уполномоченный по правам человека в РФ. Санкции за неуплату штрафа также не срабатывают, поскольку большинство граждан не в состоянии уплатить чрезмерно высокие размеры штрафа, а административный арест за его неуплату применим не ко всем категориям нарушителей. Поэтому при установлении размеров административного штрафа следует учитывать возможности действующей системы исполнения постановлений о наложении административных наказаний.

Создают трудности для правоприменителей и установленные в ст. 3.5 КоАП РФ кратные величины исчисления размера административного штрафа, количество которых постоянно увеличивается. Авторы проекта Кодекса РФ об административной ответственности в ст. 36 обоснованно ушли от этого перечня, заменив его единым критерием исчисления размера административного штрафа – расчетным показателем (базовой величиной). Что это, возврат к МРОТу? Зачем? Административный штраф является денежным наказанием. Денежной единицей в Российской Федерации в соответствии со ст. 75 Конституции РФ и ст. 27 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» является рубль, поэтому размеры штрафа следует исчислять в рублях. Такой критерий исчисления размера административного штрафа не будет вызывать вопросов ни у граждан, ни у правоприменителя.

Норму об административном штрафе целесообразно пересмотреть с учетом указанных рисков и привести ее в соответствие с Основным законом страны, как требовал Конституционный Суд РФ в упомянутом постановлении.

Устанавливается административный штраф только КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Анализ их норм дает основание для вывода о неудовлетворительном состоянии нормативной основы административного штрафа с точки зрения ее полноты, стабильности, требований законодательной техники. По нашему мнению, назрела радикальная ее переработка, ориентированная на реформу базовой нормы – ст. 3.5 КоАП РФ, отказ от множественности способов исчисления размеров административного штрафа, приведению к единому рублевому критерию, исключению практики ее «поправок» нормами Особенной части КоАП РФ, что противоречит логике соотношения общего и специального правового регулирования административной ответственности.

***Применение административного штрафа.*** Данный вид правоприменительной деятельности включает в себя назначение административного

штрафа и исполнение постановления субъекта административной юрисдикции о его назначении. Санкция административно-деликтной нормы определяет пределы полномочий правоприменителя по назначению административного наказания за совершение правонарушения, выбору конкретного вида и размера (срока) наказания. Такой выбор предполагает возможность наличия определенного усмотрения правоприменителя. Рекомендации (80) 2 Комитета министров Европы от 11 марта 1980 г. «Об осуществлении дискреционных полномочий административными органами» в качестве дискреционных полномочий определяют полномочия, предоставляющие административному органу «определенную степень свободы при принятии решения, позволяющую ему выбрать из нескольких юридически допустимых вариантов наиболее уместный». Вместе с тем усмотрение при выборе размера административного штрафа предполагает учет особенностей административно-юрисдикционной деятельности, для которой законом предусмотрен жесткий алгоритм правоприменения. Поэтому усмотрение при осуществлении этой деятельности не является свободным. Проведенный анализ административной практики свидетельствует о том, что решение проблем соразмерности размера штрафа за административные правонарушения лежит в большей степени в нормотворческой сфере, поскольку закон определяет не только пределы этого вида административного наказания, но и порядок его применения. Принцип соразмерности находит свое закрепление в части 2 статьи 4.1 КоАП РФ, в соответствии с которой при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Индивидуализация при назначении административного штрафа предполагает три варианта правоприменительных действий: 1) повышение размера штрафа в рамках санкции статьи – это возможно только при наличии отягчающих обстоятельств, закрепленных в ст. 4.2 КоАП РФ, которая предусматривает исчерпывающий их перечень; 2) снижение размера административного штрафа в рамках санкции статьи – здесь правоприменитель может учитывать не только смягчающие обстоятельства, предусмотренные ст. 4.2 КоАП РФ, но и иные обстоятельства, характеризующие правонарушение и нарушителя; 3) замена более мягким видом наказания или назначение административного штрафа ниже низшего предела санкции применяемой нормы. Первые два варианта являются по общему правилу обязательными для правоприменителя, но они возможны лишь при относительно определенной конструкции санкции, определяющей минимальный и максимальный размеры административного штрафа. Возможность же его индивидуализации при абсолютно-определенной конструкции санкции, а их количество в последние годы в КоАП РФ неуклонно возрастает (так, из 138 составов правона-

рушений в области дорожного движения для 89 из них предусмотрен административный штраф с фиксированным размером), минимальна. Выход из такого положения есть, он апробирован в уголовном законе, предусматривающем возможность смягчения наказания посредством замены наказания более мягким или назначения наказания ниже низшего предела. Попытку ввести эти институты в административно-деликтный закон (ч.ч. 2.2, 2.3, 3.2. 3.3 ст. 4.1, ст. 41.1.1 КоАП РФ) вряд ли можно признать удачной, поскольку возможность их применения ограничены размерами штрафных санкций (не менее десяти тысяч рублей для граждан, для должностных лиц – не менее пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц – не менее ста тысяч рублей), субъектами малого и среднего предпринимательства (возможность замены административного штрафа в соответствии со ст. 4.1.1 КоАП РФ предупреждением только в отношении названной категории лиц нарушает конституционный принцип равенства при привлечении к ответственности). Иными словами, законодатель ввел в ст. 4.1 КоАП РФ исключения из названных правовых институтов, не определив их самих! Они должны быть закреплены в самостоятельных статьях главы 3 КоАП РФ, а не включаться в ст. 4.1 КоАП РФ, регулиующую общие правила назначения административного наказания.

Следует подчеркнуть, что общие правила назначения административного наказания имеют целью предотвращение излишнего административного усмотрения и злоупотреблений при принятии решений о размерах административных санкций в конкретных делах. Поэтому их перечень должен быть исчерпывающим. Если в законе предусматриваются исключения из общих правил, их необходимо нормативно определить. Так, например, индивидуализировать фиксированный размер административного штрафа с учетом требований ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ за правонарушения, выявленные с помощью технических средств автоматической фиксации (ТСАФ), не представляется возможным. Разрешить такое противоречие возможно, по нашему мнению, путем дополнения ст. 4.1 КоАП РФ примечанием следующего содержания:

«Примечание. Положения части второй настоящей статьи не распространяются на случаи назначения административного наказания за правонарушения, выявленные с помощью технических средств автоматической фиксации».

Такое нормативное решение, во-первых, увязано с особенностями административной ответственности собственников транспортных средств и земельных участков (ст.ст. 26.1, 2.6.2 КоАП РФ), во-вторых, с упрощенным вариантом производства по делу об административном правонарушении с помощью ТСАФ, в-третьих, устраняет существующий пробел в ст. 4.1 КоАП РФ и здесь формула умолчания неприемлема как для правоприменителя, так должностных лиц, осуществляющих контроль за административно-юрисдикционной практикой.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шергин А.П. Общее и особенное в административно-деликтном праве //Теория и практика административного права и процесса: материалы восьмой Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России. 2014.
2. URL:[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804f22ae](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804f22ae) (дата обращения: 10.08.2018).
3. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 апреля 1928 г. «Об ограничении наложения взысканий в административном порядке» (СУ РСФСР.1928. № 50. Ст. 379); Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» (Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368).
4. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности. Проект. Внесен в Государственную Думу Российской Федерации. – М.: Проспект. 2016. С. 26-27.
5. АиФ-Москва, 27 сентября 2018 г.
6. СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Шергин Анатолий Павлович. Профессор.  
Московского университета МВД России им. В.Я.Кикотя  
Россия, 795320, Москва, ул. Поварская 25  
Тел. (495) 667-15-15.

Shergin Anatolij Pavlovich. Professor.  
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia. V. J. Kikot.  
Russia, 795320, Moscow, 25 Povarskaya street  
Tel. (495) 667-15-15.

**Ключевые слова:** Административный штраф, правонарушения, административно-юрисдикционная деятельность, срок, санкция.

**Key words:** Administrative penalty, offence, administrative and jurisdictional activity, the period of the sanction.

**Яблонский Иван Владимирович,**  
кандидат исторических наук, доцент  
Краснодарский университет МВД России;  
**Волкова Виктория Владимировна,**  
кандидат юридических наук, доцент  
Краснодарский университет МВД России

## **СТИМУЛЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ПРОХОЖДЕНИИ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

## **INCENTIVES AND RESTRICTIONS IN THE COURSE OF SERVICE IN THE INTERNAL AFFAIRS BODIES**

*В статье рассматриваются общетеоретические вопросы службы в органах внутренних дел и статуса сотрудников данных органов с позиции наличия определенных ограничений и стимулов. На основании анализа нормативно-правовых актов, содержащих положения о запретах и ограничениях для данной категории служащих, удалось систематизировать запреты (наличие судимости, гражданства иностранного государства, проблем со здоровьем, препятствующих выполнению служебных обязанностей, близкое родство или свойство между начальником и подчинённым и др.). Установлено, что перечисленные запреты и ограничения должны находиться в прямой созаисимости с социальными гарантиями, которые выступают определенными стимулами. Авторы выделили ключевые стимулирующие (поощрительные) меры.*

*The article deals with General theoretical issues of service in the internal Affairs bodies and the status of employees of these bodies from the position of certain restrictions and incentives. Based on the analysis of normative legal acts containing provisions on prohibitions and restrictions for this category of employees, it was possible to systematize prohibitions (criminal record, citizenship of a foreign state, health problems that impede the performance of official duties, close relationship or property between a superior and a subordinate, etc.). It is established that these prohibitions and restrictions should be in direct co-dependence with social guarantees, which act as certain incentives. The authors identified key incentive (incentive) measures.*

Служба в органах внутренних дел относится к федеральной государственной службе. Ее можно определить как профессиональную деятельность, осуществляемую гражданами РФ, работающих на специальных должностях. Указанная деятельность характеризуется определенной спецификой, которая отличает ее от гражданской и военной службы. Это касается, прежде всего, их взаимосвязями, которые обеспечиваются на базе

единства всей системы, принципов ее построения, соотносительности ключевых условий денежного содержания, ее размеров, предоставления социальных гарантий, установления ограничений и запретов, учёта стажа и других немаловажных факторов.

Обратим внимание, что вопросы, непосредственно затрагивающие стимулы и определенные ограничения, которые возникают в процессе прохождения службы в органах внутренних дел, регулируется большим количеством нормативных актов, включая следующие:

1. Федеральный закон от 30.11.2011 №342-ФЗ (регулирует вопросы, касающиеся поступления на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, правового статуса сотрудников) [4];

2. Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ (рассматривает общие положения о прохождении государственной гражданской службы и определении статуса гражданского служащего, включая вопросы о правах, обязанностях, запретах, ограничениях и стимулах) [6];

3. Федеральный закон от 19.07.2011 №247-ФЗ (регламентирует отношения, затрагивающие денежное довольствие рассматриваемой категории работников, их пенсионное обеспечение, предоставление им жилья, обеспечение медицинским обслуживанием и т.д.) [3];

4. Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ (раскрывает общие положения о назначении полиции, основных направлениях ее деятельности, основополагающих принципах, правах и обязанностях, возможностью применения особых мер государственного принуждения и т.д.) [5] и др.

Начнем данное исследование с рассмотрения основных запретов, которые существуют для сотрудников, находящихся на службе в органах внутренних дел. Так, статья 14 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ устанавливает перечень ситуаций, при которых лицо не в праве находиться на соответствующей службе. К ним относятся [4]:

- а) недееспособность или ограниченная дееспособность лица;
- б) наличие судимости, независимо от ее снятия и погашения;
- в) прекращение уголовного преследования по определенным обстоятельствам, а именно истечение срока давности, примирение сторон, амнистия, деятельное раскаяние;
- г) отказ от оформления допуска к сведениям, являющихся государственной тайной;
- е) несоответствие состояния здоровья установленным требованиям;
- ё) если начальник и подчинённый находятся в близком родстве или свойстве;
- ж) выход из гражданства РФ;
- з) наличие гражданства иного государства;
- и) подача подложных документов и заведомо недостоверных данных.

Кроме этого, на сотрудников органов внутренних дел в определенной степени распространяется действие Федерального закона от 27.07.2004

№ 79-ФЗ. Так, адаптируя положения 17 указанного нормативно-правового акта на сотрудников органов внутренних дел, приходим к выводу, что им запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, получать в связи с исполнением своих служебных функций вознаграждения от третьих лиц, разглашать и использовать в личных целях конфиденциальную информацию и др. [6]

Вместе с тем, легальные запреты и ограничения, которые предопределяются особым правовым статусом сотрудников органов внутренних дел и их специфическими служебными функциями и полномочиями, должны быть в какой-то мере нивелированы мерами поощрения, выступающими стимулами, применяемыми к ним. Эти меры должны служить своеобразными стимулами.

В статье 48 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ указывается, что сотрудникам органов внутренних дел предусмотрены определенные меры поощрения. При этом существует несколько оснований для их назначения конкретному лицу, в частности речь идёт о добросовестном исполнении своих функциональных обязанностей, достижении высоких результатов на службе, успешном выполнении задач, характеризующихся повышенной сложностью. Среди подобных мер выделяются следующие:

- \* объявление благодарности;
- \* выплата премии;
- \* вручение подарка с особой ценностью;
- \* вручение почетной грамоты;
- \* занесение фамилии сотрудника в книгу почета или на доску почета;
- \* награждение ведомственными наградами;
- \* досрочное присвоение очередного специального звания;
- \* награждение огнестрельным или холодным оружием.

Помимо этого, в качестве одной из мер поощрений к сотруднику органов внутренних дел может быть применено снятие дисциплинарного взыскания до положенного срока.

Если речь идёт о лице, которое проходит обучение в специализированных образовательных учреждениях, относящихся к ведению органов внутренних дел, то он может дополнительно получить внеочередное увольнение из расположения данного учреждения, а также именную стипендию.

Отдельного внимания заслуживает рассмотрение позиции В.В. Денисенко и Е.В. Прут, которые анализируют реализацию принципа соразмерности социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел установленным обязанностям, запретам и ограничениям службы [1, с.133]. Так, они обращают внимание на то, что действующий закон четко противопоставляет обязанности, запреты и ограничения как элементы служебного статуса сотрудников органов внутренних дел их социальным гарантиям как защитному элементу общеправового статуса. В то же время, следует

подчеркнуть, что данное противопоставление не обладает антагонистическим характером. Это можно объяснить тем, что законодатель указывает на взаимосвязь и взаимозависимость данных блоков.

В своем исследовании учёные ставят под сомнение практическую реализацию данного принципа. Действительно, можно согласиться с тем, что не целесообразно существование каких-либо гарантий лицу, задействованному на службе в органах внутренних дел, если у него имеются обстоятельства, которые препятствуют его нахождению на данной службе. Речь идет, прежде всего, о недееспособности или ограниченной дееспособности, наличии судимости, отказа от прохождения процесса допуска к сведениям, составляющим государственную тайну и некоторые другие моменты.

Рассматривая легальное ограничение, связанное непосредственно с тем, что состояние здоровья перестало соответствовать установленным требованиям, следует указать на то, что оно должно быть прямо связано с социальными гарантиями. Если здоровье ухудшилось в период службы лица в органах внутренних дел, то государство в лице его уполномоченных органов обязано взять на себя обязанность по выплате компенсации сотруднику, который подлежит увольнению за утраченное здоровье. Кроме этого, целесообразно, чтобы уволенные со службы лица по состоянию здоровья продолжал получать довольствие, которое он мог бы получать, будучи на службе в органах внутренних дел.

Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ содержит положения о предоставлении социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, которые обладают специальными званиями и проходят службу в Росгвардии. Так, указанные категории лиц имеют право на следующие гарантии со стороны государства [3]:

1. Денежное довольствие.
2. Различные пособия и иные выплаты, включая подъемные, суточные, командировочные и др.
3. Выплата на приобретение или строительство жилья, которая носит единовременный характер.
4. Предоставление жилья в собственность или по договору соцнайма.
5. Компенсация коммунальных услуг.
6. Медицинское обслуживание.
7. Санаторно-курортное лечение и др.

Примечательно, что нормативные положения данного закона распространяются не только на субъектов, которые являются сотрудниками органов внутренних дел, но и на членов семьи сотрудника, погибшего при выполнении возложенных на него служебных обязанностей или пропавшего без вести. С учётом данной нормы члены семьи имеют право на оплату транспортных расходов, ежемесячное пособие на детей, ежегодное пособие на проведение оздоровительного летнего отдыха ребенка и др. При

этом к лицам, которые имеют право на получение данных социальных гарантий относятся супруг, родители, дети до 18 лет либо дети-инвалиды до 23 лет, лица, находившиеся на иждивении лица, имеющего право на получение определенных социальных гарантий.

Особый научный и практический интерес вызывает исследование Р.В. Полтарыгина и И.Р. Сахапова, которые достаточно подробно рассматривают вопросы стимулирования антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел поощрением за отказ от взятки [2, С. 167]. Такое пристальное внимание к заявленной проблематике обусловлено активизацией коррупционных проявлений в органах власти и всеобщим осознанием необходимости проведения оперативных мероприятий по борьбе с ними.

Прежде всего, обозначим, что под отказом от взятки целесообразно понимать активное поведение сотрудника органов внутренних дел, проявляющуюся в информировании вышестоящего должностного лица о факте обращения к нему третьих лиц с предложением взятки. При этом обязательным является его согласие на проведение всех необходимых мероприятий, что является необходимым для документирования противозаконных действий взяткодателя.

Авторы систематизировали практику применения подобных мер стимулирования в Республике Татарстан. Среди основных видов поощрений за отказ от взятки выделяются:

- а) единоразовые акции по выдаче премий сотрудникам органов внутренних дел, которые заявили в установленном порядке за отказ от взятки;
- б) PR-кампании в рамках конкретного структурного подразделения внутренних дел;
- в) материальное симулирование сотрудников на постоянной основе.

Конечно, данный вид стимулирования сотрудников органов внутренних дел вызывает множество вопросов. Во многом это объясняется тем, что отсутствуют проработанные программы, которые функционировали бы на постоянной основе, не разработан эффективный алгоритм поведения сотрудника органа внутренних дел, к которому обратились с предложением о получении взятки, отсутствует методика фиксации противоправных действий лица, предлагающего взятку и др. Перечисленные факторы не позволяют воспользоваться всеми преимуществами, которые предоставляет анализируемая мера стимулирования сотрудников органов внутренних дел. В этой связи представляется необходимым создать действенный механизм по стимулированию антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел за отказ от взятки.

Подводя итог проведенному исследованию можно сделать вывод о том, что служба в органах внутренних дел обладает определенной спецификой и характеризуется некоторыми запретами и ограничениями для ее сотрудников. Однако выявленные запреты и ограничения в своем роде компенсируются целым комплексом стимулирующих (поощрительных) мер.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Денисенко В.В., Прут Е.В. О принципе соразмерности социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел установленным ограничениям, обязанностям, запретам, ответственности и условиям прохождения службы в органах внутренних дел // Вестник Краснодарского университета МВД России. - №3(33). - 2016. – С.132-136.

2. Полтарыгин Р.В., Сахапов И.Р. Стимулирование антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел за отказ от взятки // Вестник Казанского государственного института МВД России. - №4(14). - 2013. – С.66-70.

3. Федеральный закон от 19.07.2011 №247-ФЗ (в ред. от 23.04.2018) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. -2011. - №30 (ч. 1). - Ст. 4595.

4. Федеральный закон от 30.11.2011 №342-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - №49 (ч. 1). - Ст. 7020.

5. Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ (в ред. от 18.07.2019) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - №7. - Ст. 900.

6. Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ (в ред. от 01.05.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2004. - №31. - Ст. 3215.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Яблонский Иван Владимирович. Начальник кафедры конституционного и административного права кандидат юридических наук, доцент.

Краснодарский университет МВД России.

E-mail: kiap\_krdu@mvd.ru

Россия, 350912, Краснодар, ул.Ярославская,128

Тел. (861) 258-14-26

Ivan Yablonsky. Head of the Department of constitutional and administrative law, candidate of legal Sciences, associate Professor.

Krasnodar University of the Ministry of internal Affairs of Russia.

E-mail: kiap\_krdu@mvd.ru

Russia, 350912, Krasnodar,ul. Yaroslavskaya, 128

Тел. (861) 258-14-26

Волкова Виктория Владимировна, доцент  
Краснодарский университет МВД России  
E-mail:rector@kubsu.ru  
Russia, 350912, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128  
Тел. (861) 219 95 30

Victoria V. Volkova, associate Professor  
Krasnodar University of the Ministry of internal Affairs of Russia  
E-mail:rector@kubsu.ru  
Russia, 350912, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128  
Тел. (861) 219 95 30

**Ключевые слова:** служба, сотрудник, акции, подразделения, согласие, оперативные мероприятия.

**Key words:** service, employee, promotions, divisions, consent, operational activities.

**Яблонский Иван Владимирович,**  
кандидат исторических наук, доцент  
Краснодарский университет МВД России;  
**Харитонов Илья Константинович,**  
кандидат юридических наук  
Краснодарский университет МВД России

**ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОФИЛАКТИКИ  
И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРОЯВЛЕНИЯМ ЭКСТРЕМИЗМА  
В СФЕРЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**LEGAL MEANS OF PREVENTION AND COUNTERACTION TO  
MANIFESTATIONS OF EXTREMISM IN THE SPHERE OF  
INTERETHNIC RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*Настоящая статья посвящена проблемам межэтнического экстремизма. Рассматриваются причины и условия возникновения данного вида экстремизма, анализируются средства профилактики и противодействия. В частности, исследуется роль институтов гражданского общества по вопросам профилактики угроз национальной безопасности России. Формулируются основные направления дальнейшего развития государственной политики в сфере противодействия межэтническому экстремизму.*

*This article is devoted to the problems of interethnic extremism. The reasons and conditions of occurrence of this type of extremism are considered, the means of prevention and counteraction are analyzed. In particular, the role of civil society institutions in the prevention of threats to the national security of Russia is studied. The main directions of further development of the state policy in the sphere of counteraction to interethnic extremism are formulated.*

Россия многонациональное, многоконфессиональное государство, важное значение в котором придается межнациональным отношениям. Межэтнические отношения (межнациональные отношения) в широком смысле слова понимаются как взаимодействия народов в разных сферах - политике, культуре и т.д., это отношения по поводу материальных и духовных условий существования этносов, по реализации их потребностей и интересов. В узком смысле - это межличностные отношения людей разных национальностей, которые тоже происходят в разных сферах общения - трудового, семейно-бытового, а также соседского, дружеского и других видах неформального общения.

Следует отметить, что недооценивать, а тем более игнорировать проблемы обострения межнациональных, межэтнических и межрелигиозных отношений недопустимо и крайне опасно. Для успешной профилактики экстремизма органам государственной и муниципальной власти необходимо владеть знаниями, умениями и навыками в сфере регулирования межэтнических и межконфессиональных отношений и на основе комплексных знаний осуществлять грамотные действия, обеспечивающие в регионах страны в целом политическую стабильность и правопорядок. В этом плане особое значение занимают меры профилактики и противодействия межэтническому экстремизму. Для более эффективного противодействия межэтническому экстремизму необходимо знать его природу и условия возникновения.

Этнический экстремизм в настоящее время выступает угрозой для многих государств и всего мирового сообщества, поскольку порождает сепаратистские настроения и влечет за собой негативные последствия. При решении проблем, связанных с этническим экстремизмом, следует учитывать наличие двух современных тенденция – право народов на самоопределение и принцип суверенитета государств. Таким образом, в основе этнического экстремизма лежит противоречие между интеграционными и деинтеграционными процессами, происходящими на государственном и межгосударственном взаимодействии.

Этнический экстремизм тесно связан с обеспечением национальной безопасности, поскольку зачастую он влечет за собой насилие, призывы к насилию на национальной почве, унижение национального достоинства. Идеологической базой для проявлений экстремистской направленности могут выступать идеи исключительности или превосходства по каким – либо признакам. Причем благоприятной почвой для этого могут служить проблемы социального, политического характера на той или иной территории.

Крайней формой этнического экстремизма является геноцид, который направлен на полное уничтожение той или иной нации, народа. В фашистской Германии подобные действия носили постоянный характер. К сожалению, данное преступление имеет место и в настоящее время в той или иной степени. Это касается и русскоязычного населения в тех случаях, когда русские подвергаются дискриминации. В самой России все более актуальными становятся проявления ксенофобии, преступления на почве национальной вражды и ненависти.

Очевидно, что перечень общественных отношений, являющихся объектом преступных посягательств экстремистской деятельности, является обширным. Экстремистские течения весьма разнообразны. Представители религиозного, националистического экстремизма чаще всего отстаивают мысль о необходимости функционирования религиозного суда, религиозного или национального обучения, создания своих специфических

государственных структур и т.д. Эти идеи также противоречат конституционным установлениям (ст. 43, 44, 47, 118 и др.). Однако какие бы разновидности экстремизма не разделяли его последователи, можно с уверенностью сказать, что экстремистская деятельность в любых ее проявлениях будет несовместима с основами конституционного строя Российской Федерации.

По мнению авторов, только в условиях правового государства и цивилизованного гражданского общества возможно противодействие национальному, межэтническому экстремизму.

Следует отметить, что гражданское общество представляет из себя важный государственный и общественный институт, который обеспечивает полноценное взаимодействие между обществом и государством [1]. Гражданское общество должно формировать такое правосознание у граждан, которое исключает возникновение каких – либо угроз национальной безопасности с их стороны. Как отмечает В.Н. Гуляихин, в условиях гражданского общества происходит объединение индивидов в группы и общества для защиты и охраны их прав от различного рода угроз[2]. Поэтому можно утверждать, что гражданское общество выступает базой для формирования системы национальной безопасности в стране.

С точки зрения А.В. Шиловцева, важной задачей деятельности государственных органов является установление тесной связи с гражданским обществом, наличие прямых и обратных связей[3]. Развитие гражданского общества и уровень национальной безопасности находятся в пропорциональной зависимости[4].

Формирование единого гражданского общества на территории Российской Федерации должно стать той основой, которая обеспечит консолидацию общественных и государственных целей, позволит сгладить противоречия и различно рода напряженности.

Кроме того, Россия как федеративное многонациональное государство нуждается сегодня в рассмотрении концептуальных подходов к формированию гармоничных межэтнических отношений - залога ее территориальной целостности и национального единства. При этом такие подходы ориентированы не только на совершенствование отраслевого законодательного регулирования (конституционного, уголовного, административного, финансового), но и на достаточное экономическое обеспечение предлагаемых правовых мероприятий[5].

В задачи деятельности органов государственной власти входит создание условий для развития национально-культурных автономий на всех территориальных уровнях. Это осуществляется при помощи различных средств: от прямой материальной помощи до защиты национальных традиций и интересов.

Кроме того, важное значение в борьбе с межэтническим экстремизмом играет международное право, которое содержит много положений,

посвященных рассматриваемой проблематике. Например, это Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств, уже подписанная Российской Федерацией[6].

Кроме того, ведущая роль в проведении любого вида государственной политики принадлежит институту государственной власти, деятельность которого можно рассматривать и в качестве основного механизма регулирования профилактики экстремизма.

В последнее время все более весомое место в системе противодействия экстремизму начинают занимать общественные советы при органах государственной власти. Они созданы уже при Президенте Российской Федерации (Совет по взаимодействию с религиозными объединениями), Правительстве Российской Федерации (Экспертно-консультативный совет Межведомственной рабочей группы по вопросам межнациональных отношений), при органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях и при других органах государственной власти.

На уровне субъектов Российской Федерации функционируют консультативные советы по межэтническим отношениям или взаимодействию с национально-культурными организациями. Общественные советы выступают своего рода профилактическим барьером на пути межэтнического экстремизма, поскольку через них до органов государственной власти доводится информация о потенциально опасных угрозах национальной безопасности.

По мнению авторов, можно сформулировать следующие направления совершенствования системы противодействия межэтническому экстремизму:

- закрепление государственных гарантий использования национального языка, соблюдения национальных и культурных традиций;
- увеличение размера наказаний в сфере уголовной ответственности за преступления, объектом которых выступают национальные интересы;
- совершенствование способов и форм взаимодействия государства и гражданского общества в части формирования общественного правосознания, предполагающего терпимость наций по отношению друг к другу, а также взаимоуважение культурных и национальных традиций;
- прекращение деятельности общественных организаций, проповедующих ложные религиозные взгляды, с одновременным установлением уголовной ответственности их руководителей;
- финансово-экономическая поддержка территорий с неблагоприятным уровнем социально-экономического развития с целью недопущения возникновения там экстремистских формирований;
- разработка и внедрение государственных программ по поддержке и развитию малых населенных пунктов Средней полосы России в новых экономических условиях.

Вместе с тем следует еще раз подчеркнуть, что гармонизация сферы межэтнического общения во многом определена возможностью принятия иного способа познания мира и устойчивым ощущением каждого гражданина Российской Федерации своей востребованности страной.

Таким образом, только планомерная, масштабная работа по совершенствованию общественных и государственных институтов, консолидирующих интересы различных национальностей и этносов позволит стабилизировать межэтнические отношения, минимизировать дезинтеграционные процессы и пресечь деятельность экстремистских формирований.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Соколова С.Н., Соколова А.А. Демократизация сферы безопасности: российская власть и гражданское общество // Проблемы безопасности российского общества. 2018. № 1-2. С. 98–107.

2. Гуляихин В.Н. Архетипы политической культуры российских граждан // Проблемы общества и политики. 2013. № 1. С. 153–170.

3. Шиловцев А.В. Социальная безопасность в условиях глобализации: онтология проблемы // Актуальные направления научных исследований XXI века: теория и практика: материалы научно-практической конференции. Воронеж: Изд-во ВГЛТА, 2013. С. 231–237.

4. Микрюков В.О. Проблемы национальной безопасности и гражданского общества глазами экспертов. URL: <http://gosreg.amchs.ru/pdf/files/2number/articles2/Mikryukov2.pdf>.

5. Васильева Л. Развитие российского законодательства в сфере национальных отношений // Федерализм. 2015. N 1.

6. Справочная информационная система «КонсультантПлюс».

## **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ**

Яблонский Иван Владимирович. Начальник кафедры конституционного и административного права кандидат юридических наук, доцент.

Краснодарский университет МВД России.

E-mail: [kiap\\_krdu@mvd.ru](mailto:kiap_krdu@mvd.ru)

Россия, 350912, Краснодар, ул. Ярославская, 128

Тел. (861) 258-14-26

Yablonsky Ivan Vladimirovich. The head of the department of constitutional and administrative law is a candidate of legal sciences, associate professor.

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

E-mail: [kiap\\_krdu@mvd.ru](mailto:kiap_krdu@mvd.ru)

Russia, 350912, Krasnodar, Yaroslavskaya St., 128

Tel. (861) 258-14-26

Харитонов Илья Константинович. Доцент кафедры конституционно-го и административного права кандидат юридических наук.

Краснодарский университет МВД России.

E-mail: [urpom.haritonoff@yandex.ru](mailto:urpom.haritonoff@yandex.ru)

Россия, 350912, Краснодар, ул.Ярославская,128

Тел. (861) 258-14-26

Kharitonov Ilya Konstantinovich. Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Candidate of Legal Sciences.

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

E-mail: [urpom.haritonoff@yandex.ru](mailto:urpom.haritonoff@yandex.ru)

Russia, 350912, Krasnodar, Yaroslavskaya St., 128

Tel. (861) 258-14-26

**Ключевые слова:** экстремизм, этнический экстремизм, национальная безопасность, гражданское общество, общественные советы

**Key words:** extremism, ethnic extremism, national security, civil society, public councils.

**УДК 342.9**

**Волкова Виктория Владимировна,**  
кандидат юридических наук, доцент  
СКФ ФГБОУВО «РГУП» (г. Краснодар)

## **О КРИТЕРИЯХ ОБОСНОВАННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПОощРЕНИЯ К ПУБЛИЧНЫМ СЛУЖАЩИМ**

### **ABOUT CRITERIA OF VALIDITY OF APPLICATION OF MEASURES OF ENCOURAGEMENT TO PUBLIC EMPLOYEES**

*В статье рассматривается систематизация основных критериев обоснованности применения мер поощрения к публичным служащим. Среди них выделяются эффективность деятельности служащих, безупречность службы, профессионализм, компетентность, продолжительность, наличие заслуг, добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также за успешное выполнение задач повышенной сложности. Очевидна необходимость максимально корректного определения критериев оценки эффективности осуществляемой деятельности. Для этого целесообразно использовать дифференцированный подход, то есть формировать их отдельно для каждой должности в отдельности и для каждого учреждения определенной отраслевой направленности.*

*The article considers the systematization of the main criteria for the validity of the application of incentive measures to public servants. Among them stand out the efficiency of employees, the impeccability of service, professionalism, competence, duration, merit, conscientious performance of official duties, achievement of high results in official activities, as well as for the successful completion of tasks of increased complexity. The need for the most correct determination of the criteria for evaluating the effectiveness of the activity is obvious. To do this, it is advisable to use a differentiated approach, that is, to form them separately for each position separately and for each institution of a specific industry orientation.*

Для как можно более качественного выполнения служащими своих должностных обязанностей, к ним применяются меры поощрения. Указанные меры являются стимулирующими и обладают не только материальным, но и нематериальным характером.

По этой причине сегодня все большую актуальность приобретают вопросы определения конкретных критериев, по которым к государственным служащим могут применяться меры поощрения. Особую важность эти вопросы приобретают потому, что применение указанных мер в отношении добросовестных служащих будет способствовать эффективному и

добросовестному исполнению ими своих должностных обязанностей и позволит избежать необоснованного поощрения лиц, которые этого не заслуживают.

Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ [11] содержит в себе полный перечень видов поощрений, которые могут применяться к государственным гражданским служащим.

В статье 55 указанного Закона закреплено положение о том, что меры поощрения могут быть применены только за эффективное и безупречное исполнение своих обязанностей государственным гражданским служащим. Именно этот критерий должен рассматриваться в качестве основания для назначения поощрения в отношении того или иного государственного гражданского служащего. Тем не менее, не смотря на наличие в законодательстве указанных понятий, их содержание не раскрыто.

Кроме того, в законодательстве нет какой бы то ни было системы критериев, по которым можно было бы оценить степень эффективности деятельности конкретного государственного гражданского служащего в связи с чем все большую актуальность приобретает исследование основного смысла и характеристики данных понятий.

Эффективность деятельности государственных служащих, по мнению Е.И. Васильевой, Т.Е. Зерчаниновой и А.В. Ручкина, представляет собой одну из основных характеристик успешности профессиональной деятельности служащих и должна рассматриваться с точки зрения степени достижения государственным гражданским служащим запланированных результатов деятельности и полученного социального эффекта, а также соотношения достигнутых результатов и ресурсов, которые были затрачены на его достижение [5, с.20].

Практические рекомендации по оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих содержатся в Приказе Минтруда России от 01.07.2013 №287. Проанализировав содержание указанного документа становится видно, что показатели оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих должны характеризовать следующие аспекты их деятельности [9]: основную деятельность государственного служащего; ориентированную на работу с кадрами деятельность в части степени укомплектованности конкретного учреждения необходимым количеством работников; исполнительскую дисциплину и финансово-экономическую деятельность служащего.

Отметим, что в процессе оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих пристальное внимание необходимо уделить и эффективности деятельности государственных гражданских служащих в части надлежащего исполнения ими своих обязанностей, на соблюдение служащими дисциплины, на их участие в методической и инновационной деятельности, их участие в прохождении курсов повышения квалификации и на степень удовлетворенности граждан предоставленным

тем или иным государственным гражданским служащим качеством и объемом услуг.

При этом, выбор конкретных критериев для оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих необходимо осуществлять с позиции проведения такой оценки по трем группам служащих: руководящему составу, специалистам и обеспечивающим специалистам. Что касается критериев, по которым будет проходить оценка эффективности деятельности государственных служащих, то их необходимо разрабатывать для каждой конкретной должности и каждого конкретного органа конкретной отраслевой направленности.

Применяемые сегодня методики оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих являются очень сложными в расчетах по причине учета большого количества показателей, которые, как правило, характеризуют не деятельность конкретного служащего, а деятельность всего органа, не учитывая при этом его отраслевую направленность.

На практике процедура оценки эффективности деятельности государственного гражданского служащего сегодня сводится формированию специальной комиссии и проведение последующей аттестации служащих. По результатам аттестации комиссия выносит решение о степени соответствия того или иного государственного гражданского служащего требованиям должностного регламента.

В связи с этим можно сделать вывод, что при таком подходе к проведению оценки эффективности деятельности государственных служащих оценка зависит от того, насколько точно конкретным служащим выполняются его должностные обязанности согласно требований должностного регламента, и грамотности составления самого должностного регламента.

Такая ситуация приводит к получению государственными гражданскими служащими максимальной оценки при условии выполнения всех пунктов регламента. На самом деле, при проведении такой оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих, в расчет не принимается качество работы того или иного служащего, нарекания к его работе и прочие нюансы, что, в конечном счете, приводит к восприятию оценки эффективности деятельности государственных служащих как обычной формальности.

О том, что эффективность деятельности государственных гражданских служащих очень сложно поддается измерению, говорит Г.А. Борщевский [3, с.9]. Он отмечает, что в большей части результат оценки эффективности деятельности государственных служащих выражается в виде прибыли. В связи с этим, создание дееспособной системы оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих сегодня является очень сложной задачей.

Оценка результатов деятельности государственных гражданских служащих может быть основана на критериях экономической эффективности, выражение которых должно быть количественным. Что касается косвенных результатов эффективности, то их необходимо оценивать с точки зрения социальной эффективности во взаимосвязи с итоговыми результатами деятельности конкретного государственного гражданского служащего. В качестве таких критериев могут быть использованы, например, объем и качество взаимодействий с гражданами или прозрачность процедуры принятия государственным служащим решения по тому или иному вопросу.

В ходе рассмотрения критериев обоснованности применения в отношении государственных гражданских служащих мер поощрения, нельзя не вспомнить о положениях, которые содержатся в Федеральном законе от 30.11.2011 №342-ФЗ. Согласно статьи 48 указанного Закона, меры поощрительного характера назначаются государственному служащему за добросовестное выполнение им своих должностных обязанностей и достижение высоких результатов в служебной деятельности, за успешное выполнение им задач повышенной сложности. Думается, что данные критерии могут быть рассмотрены в качестве основных при обосновании необходимости применения в отношении государственного служащего мер поощрительного характера [12].

Кроме указанных нами выше критериев обоснования применения в отношении государственных служащих мер поощрительного характера, в научной литературе существует позиция, согласно которой при назначении государственному гражданскому служащему поощрительных мер обязательно необходимо учитывать его профессионализм и уровень компетенции, ведь при профессионализме помогает создать максимально благоприятные условия для работы на государственной службе квалифицированных работников. Это, в свою очередь, гарантирует высокий уровень решения основных вопросов государственной жизни в интересах граждан.

Следует обратить отдельное внимание на вопросы соблюдения профессиональной этики государственными гражданскими служащими. Эти вопросы приобретают особую актуальность по причине того, что государственные гражданские служащие обладают особым статусом и являются представителями государственной власти и государства в целом, ведь уровень доверия населения к государственным органам власти напрямую зависит от того, насколько грамотно и полноценно государственные служащие выполняют свои обязанности.

Типовой кодекс этики и служебного поведения закрепляет основные принципы и правила поведения государственных служащих. Согласно данного документа, государственные гражданские служащие должны добросовестно и на высоком уровне выполнять свои служебные обязанности, осуществлять свою деятельность в рамках своих полномочий, не отдавать предпочтений тем или иным социальным или профессиональным группам

и соблюдать беспристрастность в процессе своей служебной деятельности [10].

Таким образом, основываясь на проведенном анализе, можно выделить следующие критерии обоснования применения мер поощрительного характера в отношении государственных гражданских служащих: компетентность; наличие служебных заслуг; профессионализм; эффективность служебной деятельности; продолжительность службы; выполнение задач повышенной сложности; безупречность служба; достижение высоких результатов по службе; добросовестное выполнение служебных обязанностей.

Отметим, что определение критериев оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих должно осуществляться как можно более корректно, для чего необходимо применение дифференцированного подхода, который заключается в формировании критериев отдельно для каждой должности и для каждого учреждения отдельной отраслевой направленности.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Борщевский Г.А. Оценка эффективности работы государственных гражданских служащих // Управленческие науки.- №2. -2012. – С.8-15.

2. Васильева Е.И., Зерчанинова И.Е., Ручкин А.В. Оценка эффективности деятельности государственных служащих // Управленческое консультирование.- №4.- 2016. – С.14-26.

3. Приказ Минтруда России от 01.07.2013 №287 «О методических рекомендациях по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений социального обслуживания населения, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников» [Электронный ресурс] // Источник: <http://www.rosmintrud.ru/> - Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты РФ.

4. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол №21)) // Официальные документы в образовании.- № 36.- Декабрь 2011.

5. Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ (в ред. от 01.05.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 02.08.2004.- № 31.- Ст. 3215.

6. Федеральный закон от 30.11.2011 №342-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. -05.12.2011.- №49 (ч. 1). -Ст. 7020.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Волкова Виктория Владимировна

Доцент кафедры конституционного и административного права, кандидат юридических наук.

Краснодарский университет МВД России.

E-mail kiap\_krdu@mvd.ru

Россия, 350912, Краснодар, ул. Ярославская, 128

Victoria V. Volkova

Associate Professor of the Department of constitutional and administrative law, candidate of legal Sciences.

Krasnodar University of the Ministry of internal Affairs of Russia.

E-mail kiap\_krdu@mvd.ru

Russia, 350912, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128

**Ключевые слова:** типовой кодекс этики, профессионализм, государственные служащие, экономическая эффективность.

**Key words:** model code of ethics, professionalism, civil servants, economic efficiency.

**УДК 342.9**

## Содержание

|                                                                                                                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Агаркова Н.А.</b> История становления и развития органов внутренних дел на транспорте в системе охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.....                                          | 4  |
| <b>Алексеев А.М.</b> Проблемы квалификации административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.....                                                                       | 8  |
| <b>Авдеев В.В.</b> Правоприменительная деятельность регистрационно-экзаменационных подразделений госавтоинспекции по привлечению лиц к административной ответственности при предоставлении государственных услуг..... | 12 |
| <b>Бочкарева Е.А.</b> Принципы административной ответственности кредитных организаций.....                                                                                                                            | 17 |
| <b>Бохан А.П., Чмырёв С.Н.</b> Правовая практика предупреждения и пресечения незаконного оборота наркотиков участковым уполномоченным полиции на административном участке.....                                        | 23 |
| <b>Бунова О.В., Пономарев Н.Н.</b> Применение полицией служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения в качестве меры государственного принуждения.....                                                     | 28 |
| <b>Бандорина И.В.</b> Проблемные аспекты привлечения к административной ответственности должностных лиц, осуществляющих ведение бухгалтерского учета.....                                                             | 35 |
| <b>Воронов А.М.</b> Административно-деликтное законодательство: шаг вперед или два назад.....                                                                                                                         | 40 |
| <b>Годовникова А.М.</b> Стандарты прав человека: административно-правовые аспекты.....                                                                                                                                | 47 |
| <b>Горбачевич О.А.</b> Особенности кадрового обеспечения в органах внутренних дел.....                                                                                                                                | 54 |
| <b>Грива В.А.</b> Маркировка табачной продукции как способ противодействия ее незаконному обороту.....                                                                                                                | 59 |
| <b>Грицай В.В.</b> «Новая колонизация». К вопросу о формировании системы управления миграционной политикой Российской Федерации.....                                                                                  | 67 |
| <b>Заброда Д.Г.</b> Актуальные проблемы деятельности участковых уполномоченных полиции (по материалам анкетирования).....                                                                                             | 72 |
| <b>Занина Т.М., Бутова М.В.</b> Актуальные проблемы правового регулирования административной ответственности несовершеннолетних в проекте нового КоАП РФ.....                                                         | 77 |

|                                                                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Затолокин А.А., Кашешова З.Р.</b> Противодействие молодежному экстремизму участковыми уполномоченными полиции.....                                                               | 85  |
| <b>Захарова В.А.</b> Применение общих мер административного принуждения к иностранным гражданам.....                                                                                | 90  |
| <b>Жеребцов А.Н.</b> Цели государственной миграционной политики и проблемы их достижения посредством административно-правового регулирования.....                                   | 98  |
| <b>Иванова С.И.</b> Проблемы процессуального оформления (документирования) административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.....                                    | 108 |
| <b>Квасов В.Б.</b> Идея, цель, предмет проекта закона «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации», его место в системе действующего законодательства.....      | 114 |
| <b>Козлов В.Н.</b> О некоторых вопросах участия негосударственных институтов в обеспечении национальной безопасности в России.....                                                  | 119 |
| <b>Куликов К.С.</b> Кардинг как вид мошеннических действий с банковскими картами.....                                                                                               | 123 |
| <b>Куценко Т.М.</b> Административно-правовые аспекты реализации процедур банкротства физических лиц.....                                                                            | 132 |
| <b>Куликова К.В.</b> Внешняя трудовая миграция на территориях опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока: правовое регулирование, проблемы и пути решения..... | 137 |
| <b>Иванова С.И.</b> Риск-ориентированный подход как ключевой фактор обеспечения безопасности участников дорожного движения.....                                                     | 144 |
| <b>Махина С.Н., Карасик Л.В.</b> Государственное управление инновационной деятельностью в сфере высшего образования.....                                                            | 150 |
| <b>Морозова Т.А.</b> Судейская независимость в контексте процессуально-правовых основ судопроизводства.....                                                                         | 156 |
| <b>Михайленко Н.В., Сосновская Ю.Н.</b> Актуальные вопросы регулирования административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований.....            | 160 |
| <b>Попов А.И.</b> Проблемы определения структуры административно-договорных правоотношений.....                                                                                     | 166 |
| <b>Побежимова Н.И.</b> Новеллы теории административного права и административного законодательства.....                                                                             | 171 |
| <b>Рыдченко К.Д.</b> Административно-правовое противодействие распространению экстремистской идеологии: константы и гиперболы.....                                                  | 178 |

|                                                                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Соловьева С.В.</b> Административная преюдиция: вопросы конструирования уголовных правовых норм.....                                                                                 | 186 |
| <b>Труфанов М.Е., Звездочкин А.В.</b> Использование зарубежного опыта работы регистрационных и экзаменационных учреждений по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения..... | 190 |
| <b>Трухачев С.Б.</b> Конституционно-правовые аспекты контрольных полномочий суда в производстве по делам об административных правонарушениях.....                                      | 202 |
| <b>Упоров И.В.</b> Организация деятельности муниципальных депутатов в представительном органе.....                                                                                     | 209 |
| <b>Цындра В.Н.</b> Отражение принципов административных наказаний в концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.....                             | 215 |
| <b>Чмырёв М.С.</b> Понятие и состав мелкого хулиганства.....                                                                                                                           | 221 |
| <b>Шергин А.П.</b> Административный штраф: проблемы установления и применения.....                                                                                                     | 228 |
| <b>Яблонский И.В., Волкова В.В.</b> Стимулы и ограничения при прохождении службы в органах внутренних дел.....                                                                         | 235 |
| <b>Яблонский И.В., Харитонов И.К.</b> Правовые средства профилактики и противодействия проявлениям экстремизма в сфере межнациональных отношений в Российской Федерации.....           | 242 |
| <b>Волкова В.В.</b> О критериях обоснованности применения мер поощрения к публичным служащим.....                                                                                      | 248 |

*Научное издание*

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА  
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Материалы  
Международной научно-практической конференции,  
посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина

(24 мая 2019 г.)

*В авторской редакции*  
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1513-2



Подписано в печать 26.12.2019. Формат 60x84 1/16.  
Усл. печ. л. 11,5. Тираж 100 экз. Заказ 868.

Краснодарский университет МВД России.  
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.