

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Министерство внутренних дел Российской Федерации
Московский университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
(«КОРЕНЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ»)**

**IV Международная научно-практическая конференция
(21 декабря 2020 г.)**

Сборник научных трудов

1 электронный оптический диск (CD-R)
Текстовое электронное издание

Научное электронное издание

Москва
2020

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2020
ISBN 978-5-9694-0909-5

УДК 34.342
ББК 67.401
А43

Рецензенты:

профессор кафедры подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка и подразделений
по вопросам миграции ВПМК МВД России доктор юридических наук,
профессор **А. В. Куракин**; начальник организационно-планового отдела
Управления организационной и плановой работы ГУОООП МВД России
кандидат юридических наук **З. Г. Брицева**

Составитель *В. И. Ковшевацкий*

А43 **Актуальные вопросы применения норм административного права («Кореневские чтения»):** IV Международная научно-практическая конференция, 21 декабря 2020 г. : сборник научных трудов / В. И. Ковшевацкий. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. – 425 с. – 1 электронный опт. диск (CD-R). – Системные требования : CPU 1,5 ГГц ; RAM 512 Мб ; Windows XP SP3 ; 1 Гб свободного места на жестком диске.
ISBN 978-5-9694-0909-5

Сборник научных трудов IV Международной научно-практической конференции (2020 г.) посвящен памяти профессора А. П. Коренева. В него включены материалы конференции по актуальным вопросам развития административного права; перспективам развития административно-деликтного законодательства, практики его применения; состоянию и перспективам совершенствования правоприменительной деятельности органов внутренних дел; совершенствованию административно-правового обеспечения управленческой деятельности государственного аппарата, в том числе в правоохранительной сфере; кроме того, подвергается анализу возможность модернизации законодательства, регламентирующего деятельность российской полиции.

Представляет интерес для ученых, преподавателей, аспирантов и адъюнктов, курсантов, слушателей и студентов юридических вузов, практических работников Министерства внутренних дел Российской Федерации.

УДК 34.342
ББК 67.401

ISBN 978-5-9694-0909-5

Научное электронное издание

Минимальные системные требования: CPU 1,5 ГГц; RAM 512 Мб;
Windows XP SP3; 1 Гб свободного места на жестком диске

© Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020

Издание подготовлено
с помощью программного обеспечения Microsoft Word

Редактор *Абилова Ф. А.*
Компьютерная верстка *Абилова Ф. А.*

Подписано к изданию 28.12.2020
Объем издания: 2580 Кб
1 электронный оптический диск (CD-R)

ISBN 978-5-9694-0909-5



Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12
<https://мосу.мвд.рф>, e-mail: support@mosu-mvd.com

СОДЕРЖАНИЕ

Н. А. Агаркова

Некоторые особенности деятельности подразделений охраны и конвоирования органов внутренних дел на транспорте на объектах железнодорожной инфраструктуры.....12

Т. А. Алимова

Правовое регулирование помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации 15

В. Н. Амельчакова

К вопросу о пределах административной ответственности юридических лиц 19

Н. В. Артемьев

Административные меры обеспечения транспортной безопасности.....25

С. А. Бараковских, С. Г. Сидоров

Профилактика коррупционных проявлений на примере образовательной организации: исторический и современный аспекты 30

Б. Бужинлхам

Коррупция как источник угрозы общественной безопасности.....36

О. А. Белова

Предоставление услуг МФЦ в период пандемии 39

Е. О. Бондарь, Н. В. Михайленко

Ретроспектива реализации административно-правовых мер в условиях пандемии.....42

С. Н. Бочаров, М. А. Вашаев

К вопросу о дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, обучающихся в образовательных организациях МВД России 45

Р. А. Брунер

О несоответствии ч. 1 ст. 8.8 КОАП РФ Конституции Российской Федерации 49

Р. А. Брунер, Т. А. Прудникова

Вопросы административно-правового регулирования применения наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения 59

Т. О. Брылева

Особенности государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом 63

М. В. Бутова

Правовой аспект помещения несовершеннолетних в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: современное состояние и перспективы развития 67

Г. Н. Василенко

Перспективы административно-правового противодействия посягательствам на неприкосновенность личной жизни 72

Р. А. Воронин

К вопросу правового регулирования
в области обращения с животными 75

А. М. Воронов, С. Г. Костин

К вопросу организации обеспечения общественной безопасности
в современной России 79

О. А. Горбачев

К вопросу о соотношении государственной гражданской службы
и государственной службы иных видов 85

И. С. Горшков

Проблемы государственной политики в области регулирования оборота
гражданского огнестрельного оружия 88

Е. А. Гришина, А. В. Ольшевская

О некоторых законодательных аспектах административно-правового статуса
сотрудника полиции в России 93

А. В. Гусев

Участковые уполномоченные полиции в механизме реализации законодательства
субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях 97

Г. Н. Гутник

Служебная проверка в органах внутренних дел:
пробелы правового регулирования 102

Б. Ц. Жалсанов

Эффективность реализации ряда положений Конституции Российской Федерации
Министерством внутренних дел 106

А. Н. Жеребцов

Развитие структуры системы административного права России в условиях
экономической интеграции 109

Д. Г. Заброда

Некоторые вопросы применения административной ответственности за
совершение правонарушений, предусмотренных
ч. 3–5 ст. 20.1 КОАП РФ 113

В. А. Зайцева

Проблемы, связанные с лишением родительских прав 118

Т. М. Занина

Правовые основы деятельности сотрудников органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при проведении массовых мероприятий..... 121

Н. Ю. Ивлева

Роль органов внутренних дел в профилактике административных правонарушений в области охраны собственности..... 128

М. М. Исаев

Правовое положение спортивного мотоцикла при участии в дорожном движении 131

Е. В. Кашкина

Административно-правовое обеспечение общественной безопасности при проведении публичных мероприятий 136

Ю. В. Кивич

Основания и особенности привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КОАП РФ..... 141

В. С. Клементьева , М. В. Саудаханов

Киберпространство как конституционно-правовая реальность..... 144

В. И. Ковшевацкий

Правовые и организационные основы предупреждения органами внутренних дел нарушений правил дорожного движения, в том числе с использованием современных средств передвижения 147

Л. С. Комовкина, Т. А. Лахтина

Антикоррупционное просвещение в формировании антикоррупционных стандартов поведения обучающихся 153

И. С. Копнин, В. Н. Закопырин

Формирование толерантных установок сознания несовершеннолетних как функция комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав 156

Л. Д. Кузнецов

Применение налоговыми органами новейших цифровых технологий..... 160

К. А. Кузнецова

Трудовая миграция иностранных граждан: к вопросу об определении понятий 163

О. В. Курбатова

Проблемные вопросы привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности: несоразмерность наложенного дисциплинарного взыскания в виде увольнения тяжести совершенного проступка 167

<i>В. П. Куцык</i> Зарубежный опыт использования информационных технологий в области государственного управления	171
<i>Е. С. Кученин, М. С. Лаврентьева</i> Правовое обеспечение института наставничества на государственной и гражданской службе	175
<i>Т. А. Лахтина, Л. С. Комовкина</i> Особенности правового регулирования расчетов с использованием неперсонифицированных электронных средств платежа	179
<i>О. И. Левшук, Е. М. Петрусевич</i> Реализация воспитательной функции родителями (лицами их заменяющими)	182
<i>Е. В. Лисицына</i> Наиболее вероятные ошибки при привлечении сотрудников органов внутренних дел к ответственности	188
<i>Я. Е. Литовченко, С. П. Стащенко</i> Дорожно-транспортные происшествия с участием несовершеннолетних	191
<i>И. К. Лобанова</i> Механизм признания нелегальных мигрантов объектами миграционной амнистии	194
<i>С. В. Лысикова</i> Причины, порядок и пределы применения санитарно-противоэпидемических мероприятий в качестве меры административно-правового предупреждения	197
<i>М. В. Маматов, И. А. Маслов, И. С. Симонова</i> состояние адаптации и интеграции иностранцев в Российской Федерации в преломлении административной правонарушаемости	202
<i>С. А. Малахов</i> К вопросу об административно-деликтном праве и системе законодательства об административных правонарушениях	208
<i>Э. В. Маркина</i> Перспективные направления развития антикоррупционной политики в Российской Федерации	212
<i>В. А. Моргунова</i> Актуальные проблемы реализации административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства	216
<i>А. А. Морозов</i> Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией: проблемы и пути совершенствования антикоррупционного законодательства Российской Федерации	218

В. А. Морозов

к вопросу об условиях реализации прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальных учреждениях
МВД России 225

М. Н. Морозова

Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере использования товарного знака 228

Е. С. Недосекова

Особенности правового регулирования и практика обжалования актов, решений, действий или бездействия таможенных органов
или их должностных лиц..... 232

А. В. Ольшевская

О правовых аспектах рассмотрения электронных обращений органами исполнительной власти в условиях цифровизации 239

А. В. Ольшевская, К. И. Сенченко

О некоторых правовых аспектах назначения
административного наказания 243

А. И. Попов

Проблемы ответственности субъектов
административно-договорных отношений 247

О. М. Попович

Сравнительно-правовая характеристика российского и зарубежного
законодательства, регулирующего административную ответственность
пешеходов (в том числе использующих современные средства передвижения)
за нарушение ПДД 251

Ю. И. Попугаев

О некоторых предложениях в связи с разработкой нового административно-
деликтного законодательства 255

А. А. Постникова

Граждане в системе субъектов обеспечения
общественной безопасности 258

Пронин К. С.

Общественная безопасность как объект
административно-правовой охраны 263

Т. А. Прудникова

Органы, ведающие вопросами трудовой занятости мигрантов
и их полномочия в современных условиях 265

А. С. Раджабова

Особенности взаимодействия частных охранных организаций
с правоохранительными органами 269

<i>С. В. Ратош</i>	
Некоторые аспекты совершенствования административного законодательства Республики Беларусь	272
<i>А. С. Руднев</i>	
Юридические лица как субъекты дорожной деятельности	275
<i>Д. Р. Рустамова</i>	
К вопросу о правовых аспектах присвоения специальных званий в органах внутренних дел Российской Федерации.....	279
<i>А. О. Рябинова</i>	
Законность нормативных административно-правовых актов	283
<i>А. М. Рязанова</i>	
Учебная миграция в условиях пандемии	286
<i>Д. О. Савочкина, И. Г. Савченко</i>	
Взаимодействие следователя с участковым уполномоченным полиции (административно-правовой аспект).....	290
<i>Л. Л. Сакулина</i>	
Собственники (владельцы) транспортных средств как субъекты административной ответственности	294
<i>А. А. Семенова</i>	
Административные наказания в области дорожного движения в Российской Федерации: проблемы и перспективы совершенствования применения норм органами внутренних дел.....	296
<i>А. В. Ситникова</i>	
История развития законодательства, регулирующего деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации	300
<i>Е. А. Соломатина</i>	
Понятие, значение и практическая реализация правового мониторинга в МВД России	304
<i>Е. А. Соломатина, Т. В. Шевченко</i>	
Административно-правовое регулирование деятельности образовательных организаций системы МВД России на примере Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя	308
<i>Е. А. Соломатина, Е. К. Шершакова</i>	
К вопросу об особенностях взаимодействия органов государственной власти с общественными движениями при осуществлении шествия «Бессмертный полк» в г. Москве 9 мая и обеспечении охраны общественного порядка.....	317
<i>К. А. Султанов</i>	
Отдельные вопросы законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в сфере оборота спиртосодержащей продукции.....	325

Ю. Н. Сосновская

К вопросу о попытках вовлечения сотрудников органов внутренних дел
в коррупционные связи 329

Ю. Н. Сосновская, Д. А. Бабышева

К вопросу о защите несовершеннолетних
от вовлечения в азартные игры 333

С. П. Стащенко

К вопросу о производстве по делам об административных правонарушениях
в сфере контроля за соблюдением режима пребывания в Российской Федерации
иностранцев и лиц без гражданства 336

О. А. Строева

Официальное предостережение как мера
административного предупреждения 338

В. Г. Татарян, Э. Е. Молдоев

Разработка проекта общенациональной программы цифровой трансформации
«ТАЗА КООМ» в Кыргызской Республике 343

В. Г. Татарян, Н. Н. Хрони

Административные правонарушения, посягающие на права несовершеннолетних
по законодательству Республики Казахстан: основные проблемы
и пути их решения 350

Д. В. Теткин, Р. А. Сысоев, С. А. Кутякин

Сущность доказывания по делам об административных правонарушениях
на транспорте 356

И. А. Толстова, П. А. Матвеев, О. С. Малышева

Административная ответственность граждан за нарушение региональных
нормативных актов о режимах повышенной готовности
(на примере г. Москвы) 361

И. Г. Трущенко

К вопросу об иммиграционном контроле Канады 365

И. В. Фадеева

Административное наказание в виде лишения специального права,
предоставленного физическому лицу: проблемы применения 368

И. В. Фадеева, Ю. В. Ефимова

Правовое регулирование обращения электронных денег 371

Г. Х. Хадисов

Некоторые вопросы административной ответственности
за правонарушения в сфере дорожного движения 375

Г. Х. Хадисов, Т. Ф. Шайхутдинова

Институт регистрации несовершеннолетних граждан Российской Федерации
в свете административных правонарушений регистрационных правил 381

А. Р. Хисматова

К вопросу об установлении административной ответственности за правонарушения, совершенные с использованием искусственного интеллекта в форме роботов..... 386

А. В. Цветков

К вопросу о полномочиях органов внутренних дел (полиции) по привлечению к административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением COVID-19..... 390

Н. Н. Цуканов

Является ли правовая фикция антиподом презумпции? 394

В. Н. Цындра

Проблемы реализации административных наказаний, назначаемых за правонарушения, совершаемые в области использования информационно-телекоммуникационных систем 397

С. Н. Чмырев, А. П. Бохан, М. С. Чмырев

Административно-правовое принуждение в административной деятельности участкового уполномоченного полиции 401

Т. Ф. Шайхутдинова, Г. Ю. Гусев

К вопросу о целях, задачах и принципах применения мер административного пресечения в деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции) 405

Д. Н. Шурухнова

Административная ответственность родителей (законных представителей) за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних по законодательству государств-участников СНГ 409

Р. П. Щеглов

Проблемы привлечения к административной ответственности граждан за появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность..... 413

В. А. Юнева

Административная ответственность за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в странах-членах Евразийского экономического союза 420

Т. Ю. Ярыгин

Административно-правовой механизм обеспечения безопасности при киберугрозах 423

Агаркова Н. А.¹,

адъюнкт Воронежского института МВД России

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОХРАНЫ И КОНВОИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ НА ОБЪЕКТАХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

На сегодняшний день одним из составляющих административной деятельности российской полиции является охрана, а также содержание под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Указанная задача регламентирована федеральными и ведомственными нормативными правовыми актами и основывается на таких принципах как законность, гуманизм, равенство всех граждан перед законом и др. Важно отметить, что ключевым аспектом является недопущение пыток, а также причинение различного вреда здоровью для лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

Организация доставления к месту назначения под охраной (надзором) конвоя на объектах железнодорожной инфраструктуры осуществляется органами внутренних дел на транспорте (далее – ОВДт).

Говоря о сущности ОВДт, целесообразно сказать о том, что они представляют собой организационно самостоятельную систему ОВД, созданную в рамках исполнения обязанностей по обеспечению правопорядка, борьбы с преступностью на объектах транспорта.

К числу основных особенностей, отличающих их от территориальных ОВД, относятся:

- 1) деятельность осуществляется исключительно в рамках одной отрасли и на четко ограниченных объектах;
- 2) на деятельность постоянное влияние оказывают производственные факторы;
- 3) в связи с тем, что в ряде случаев не всегда есть возможность быстрым способом получить необходимую информацию, помощь, в работе необходимо применять типовые варианты действий и предпринимать управленческие решения².

Конвоированием подозреваемых и обвиняемых на объектах железнодорожного транспорта является организация и осуществление комплекса мер, направленных на охрану при их доставлении к месту назначения подразделениями охраны и конвоирования ОВД. Главная черта осуществления такого вида деятельности заключается в выполнении задач за пределами режимных территорий, за пределами пунктов постоянной дислокации подразделения.

Вышеперечисленные задачи осуществляются созданным в подразделении конвоем, который представляет собой группу сотрудников, имеющих огнестрельное оружие, специальные средства, предназначенную для выполнения обязанностей по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых.

¹ © Агаркова Н. А., 2020.

² Агаркова Н. А. Основные направления деятельности органов внутренних дел на транспорте МВД России // Полиция и общество : пути сотрудничества : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, 7 февраля 2020 г. Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2020. С. 7–11.

Рассмотрим более подробно основные задачи конвоя:

- доставку лиц, которые находятся под стражей к месту назначения посредством объектов железнодорожной инфраструктуры;
- поддержание режима для подозреваемых и обвиняемых, который был установлен ранее;
- предупреждение о противоправных деяниях конвоируемых;
- пресечение попыток освобождения конвоируемых из-под стражи лиц.

Выделяются следующие виды конвоя: обыкновенный и усиленный.

При назначении конвоя учитываются такие обстоятельства как:

- характер выполняемой конвоем задачи;
- общее число конвоируемых;
- степень опасности и др.

Остановимся более подробно на составе конвоя. Он состоит из начальника или старшего конвоя, его помощника, конвоиров и полицейских-кинологов.

Обыкновенный конвой состоит из 2 конвоиров на 1–2 конвоируемых, на 3–6 конвоируемых – 3 конвоира, на 7–10 конвоируемых – 7 конвоиров. В данном случае при наличии пяти и более конвоиров в обязательном порядке должен быть назначен помощник начальника конвоя.

Усиленный конвой применяется в том случае, если:

- имеется информация о намерении конвоируемых совершить побег;
- планируется нападение на охрану;
- конвоируемый имеет намерение причинить вред себе либо окружающим лицам;
- большая протяженность маршрута следования;
- сложные географические, а также климатические условия.

Состав такого конвоя предусматривает наличие 3 конвоиров на 1 конвоируемого, 6 конвоиров на 2–4 конвоируемых, 8 конвоиров на 5–6 конвоируемых, 10 конвоиров на 7–8 конвоируемых, 12 конвоиров на 9–10 конвоируемых. Начальник такого конвоя должен назначаться из числа среднего начальствующего состава.

Конвоирование заключенных на объектах железнодорожного транспорта должно осуществляться в купе пассажирского вагона лишь в том случае, если не возможно его доставка к месту назначения иным способ в обязательном порядке с разрешения руководителя Управления на транспорте МВД России. Категорически запрещается такое конвоирование в пригородных поездах¹.

Устав патрульно-постовой службы является основанием для подготовки сил и средств осуществления конвоя, где регламентируется выдача табельного оружия, непосредственный инструктаж личного состава, установление формы одежды. После этого отдается приказ о заступлении на службу.

¹ Мерзляков А. А. Методические рекомендации для подготовки к экзамену по дисциплине «Профессиональные модули»: Ижевск: Центр профессиональной подготовки МВД по Удмуртской Республике, 2015. 69 с.

Важно отметить, что каждый сотрудник конвоя должен иметь при себе свисток полицейского типа, индивидуальный перевязочный пакет. Старший конвоя должен иметь сумку для документов и наручники в зависимости от количества конвоируемых лиц.

По мере необходимости конвой может быть снабжен и другими средствами, к которым относятся ПР, флажки, бинокли, компасы, электрофонари и др.

Таким образом, осуществление конвоирования подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений подразделениями охраны и конвоирования ОВДт должно предусматривать проведение с сотрудниками специальной служебной подготовки с учетом специфика данного вида административной деятельности полиции и особенностей объектов железнодорожного транспорта.

Алимова Т. А.¹,

слушатель факультета заочного обучения

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель: Курбатова О. В.,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат экономических наук, доцент,

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОМЕЩЕНИЯ
В СПЕЦИАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ
ГРАЖДАН ИЛИ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА,
ПОДЛЕЖАЩИХ АДМИНИСТРАТИВНОМУ ВЫДВОРЕНИЮ
ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На сегодняшний день отношение граждан к административным правонарушениям складывается несерьезное, не такое значимое, как к совершаемым преступлениям. Однако ежедневно для обеспечения безопасности каждого гражданина и общества в целом проводится значительный объем работы сотрудниками правоохранительных органов, а в законе, в свою очередь, закреплены порядок и основания применения тех или иных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Гл. 27 КоАП РФ закрепляет перечень и порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, некоторые из которых ограничивают свободу и право передвижения лица. В соответствии со ст. 27.19 КоАП РФ к таким мерам относится, в частности, помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. В КоАП РФ не дано понятие указанной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а только указывается о препровождении иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации»² (далее – ФЗ-№ 115) или в специально отведенные для этого помещения пограничных органов³ (далее – Приказ ФСБ № 631).

Рассматриваемая мера применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства в целях исполнения административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации (п. 5 ст. 3.10 КоАП РФ) на основании решения судьи, а также решения должностного лица пограничного органа по административному нарушению в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

¹ © Алимова Т. А., 2020.

² Российская газета. 2002. № 140. 31 июля.

³ Приказ ФСБ РФ от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» // Российская газета. 2009. № 30. 20 февр.

В соответствии со ст. 2 ФЗ-№ 115:

- *под иностранным гражданином понимается* физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства;
- *лицом без гражданства является* физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства;
- *специальным учреждением признается* специальное учреждение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерации иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Правила содержания указанных лиц в специальных учреждениях закреплены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306.¹

Находясь в специализированных учреждениях, иностранные граждане и лица без гражданства не могут самовольно покинуть их территорию. При поступлении в данные учреждения лица проходят дактилоскопирование, фотографирование, досмотр личных вещей и медицинский осмотр. Поступившие лица содержатся в учреждении до момента исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации. Срок содержания иностранных лиц и лиц без гражданства в специализированных учреждениях законодательно не закреплён. Однако ст. 31.9 КоАП РФ устанавливает, что срок исполнения постановления о назначении административного наказания не может превышать двух лет со дня вступления его в законную силу.

Отметим, что помещение специального субъекта в соответствующее учреждение с последующим выдворением существенно ограничивает право на свободу и личную неприкосновенность и связано с продолжительностью срока принудительного содержания в таких учреждениях. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 22 Конституции Российской Федерации арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. Но, как уже было сказано выше,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства совершает административное правонарушение в области защиты Государственной границы Российской Федерации, то пограничные органы вправе на основании самостоятельного решения поместить в специальные учреждения указанных лиц, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. Законодательная норма, наделяющая пограничные органы соответствующими полномочиями, противоречит главному закону страны. При этом п. 25 Инструкции, утвержденной Приказом ФСБ № 631, предусматривает направление должностным лицом пограничного органа соответствующих материалов судье для рассмотрения вопроса о продлении срока содержания указанных граждан в специальных учреждениях в случае, когда документирование выдворяемого задерживается либо имеются иные обстоятельства, препятствующие исполнению постановления об административном выдворении иностранного гражданина.

ФЗ-№ 115, определяя правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, не раскрывает порядок и основания помещения указанных лиц в специальные учреждения, однако закрепляет условия их содержания в данных учреждениях.

Если обратиться к Закону СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР»¹, то в ст. 31 «Выдворение из пределов СССР» были закреплены законные основания, влекущие применения этой меры. Решение о выдворении принималось компетентными советскими органами, а срок исполнения был указан в самом решении. В том случае если граждане уклонялись от исполнения такого решения, то в соответствии с санкцией прокурора иностранные граждане подвергались задержанию и принудительному выдворению.

Например, в законах Республики Таджикистан и Республики Грузии, о правовом положении иностранных граждан на территории указанных стран – закреплены правовые основания и порядок рассмотрения и принятия решение по выдворению иностранного лица.

Так, законодательство Республики Грузия² регламентирует, что решение о выдворении принимается судом, а уполномоченный орган должен направить ходатайство о выдворении лица в течение 10 дней при наличии на то оснований. В тоже время выдворение таких лиц может быть отсрочено на срок до 30 дней при наличии оснований, закрепленных в данном законе. Решение о выдворении иностранного гражданина из Грузии может быть обжаловано в течении 10 дней после ознакомления. При задержании и последующем принятии решения о помещении иностранных лиц и лиц без гражданства не позднее 48 ч после задержания такое лицо должно быть доставлено в суд, если в течение следующих 24 ч судом такое решение не будет принято, то лицо освобождается незамедлительно. Срок содержание лиц в специальных учреждениях также определен и составляет три месяца, при необходимости, может

¹ Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (ред. от 15.08.1996, с изм. от 17.02.1998) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15671/ (документ утратил силу или отменен).

² Закон Грузии «О правовом положении иностранцев и лиц без гражданства от 5 марта 2014 г. № 2045-Пс // URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2278806?publication=12>.

быть продлен еще на 6 месяцев. По истечению срока лица освобождаются из специальных учреждений.

В Законе Республики Таджикистан «О правовом положении иностранных граждан в Республики Таджикистан»¹ содержится только одна статья (31), посвященная выдворению за пределы страны. В данной статье закреплены основания принятия решения о выдворении лица за пределы страны, а также орган, принимающий данное решение, – Государственный комитет национальной безопасности республики с согласия Генеральной прокуратуры республики. В случае, если в течение недельного срока после принятия решения о выдворении иностранное лицо не обратилось в суд о законности данного решения, то решение приводится к исполнению. Такую меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как помещение в специальные учреждения иностранных лиц и лиц без гражданства законодательство Республики Таджикистан не закрепляет ни в законе о правовом статусе иностранных лиц, ни в Кодексе об административных правонарушениях Республики Таджикистан².

Сопоставив нормативные правовые акты Российской Федерации, Республик Грузии и Таджикистана по анализируемой теме, можно сделать вывод, что в законодательстве Республики Грузия более подробно регламентирована как процедура помещения в специальные учреждения иностранных лиц и лиц без гражданства, так и порядок принятия решения по выдворению лица за пределы государства с указанием более точных сроков исполнения. Считаем, что использование опыта иностранных государств по регламентации процедуры помещения иностранных граждан и лиц без гражданства в специализированные помещения, с указанием четких сроков, порядка применения и исполнения, основываясь на Конституции Российской Федерации, позволит максимально гарантировать соблюдение прав иностранцев, к которым применяется анализируемая обеспечительная мера.

¹ URL: <https://consular.tj/zakon-respubliki-tadjikistan-o-pravavom-polojenii-inostrannih-grajdan.aspx>.

² URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30414710.

*Амельчакова В. Н.¹,
доцент кафедры административного права
Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

К ВОПРОСУ О ПРЕДЕЛАХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Меры административной ответственности (принуждения) являются разновидностью мер административно-правового принуждения, применяемые к лицам, которые совершают административные правонарушения. Такие меры необходимо отличать от административно-предупредительных мер, мер административно-процессуального обеспечения и административно-правовых мероприятий. Меры административной ответственности имеют ряд отличительных признаков:

- перечень мер административной ответственности установлен КоАП и является исчерпывающим;
- наложение и выполнение мероприятий административной ответственности (административных взысканий) предусматривают для правонарушителя срок погашения административной ответственности;
- меры административной ответственности (принуждения) не применяются в момент совершения правонарушения, их используют всегда только после совершения административного правонарушения;
- меры административной ответственности (принуждения) накладываются в том случае, когда административным правонарушением нанесен необратимый (невосполнимый) вред.
- меры административной ответственности призваны компенсировать такой ущерб;
- меры административной ответственности (принуждения) накладываются уполномоченным органом (должностным лицом), когда собраны, закреплены и изучены все доказательства по делу об административном правонарушении, установлена вина правонарушителя. Перечисленные в КоАП меры административной ответственности можно классифицировать по различным основаниям, раскрывающим их особенности².

В юридической литературе можно встретить лишь единичные мнения ученых по определению содержания понятия «субъект административной ответственности» и критериев его соотношения с другими родственными понятиями. Вот некоторые из них.

При определении понятия «субъект административного правонарушения» в терминологическом словаре по административному праву отмечают, что следует различать субъекта административного проступка и субъекта административной

¹ © Амельчакова В. Н., 2020.

² Смирнов Н. Н. Особенности применения мер ответственности к юридическому лицу в публичном праве: проблемы теории и правоприменительной практики // Юрист. 2014. № 6. С. 20–24.

ответственности, потому что первым является лишь физическое лицо, тогда как другим может быть и юридическое лицо.

Под субъектом административного правонарушения ученые понимают лицо, совершившее деяние, за которое законом предусмотрена административная ответственность.

К специальным субъектам административной ответственности могут быть применены более суровые санкции по сравнению с общим субъектом административной ответственности, дисциплинарные взыскания вместо административных, а за отдельные правонарушения специальные субъекты вообще могут не привлекаться к административной ответственности.

В связи с этим понятие «субъект административного правонарушения», более широкое по содержанию, чем понятие «субъект административной ответственности», ведь лицо, совершившее административное правонарушение, при определенных обстоятельствах может быть и не привлечено к административной ответственности.

Среди признаков, характеризующих лицо, совершившее административное правонарушение, есть признаки, которые не влияют на квалификацию противоправного деяния, но влияют на вид и размер административного взыскания. Поэтому наряду с общими и специальными признаками субъекта административного правонарушения следует выделять и группу особых признаков субъектов административной ответственности¹.

Выделение особого субъекта напрямую не связано с особенностями состава административного правонарушения, поскольку признаки, характеризующие особый субъект, не влияют на факт наличия состава и квалификации административных проступков, а имеют лишь значение при индивидуализации административной ответственности. Поэтому отмечается, что терминологически правильнее называть его «особый субъект административной ответственности».

Выделяя общие, специальные и особые признаки субъекта административной ответственности, утверждают, что различие между специальным и особым субъектом находится в плоскости определения качества признаков самого субъекта, так и процедуры привлечения его к ответственности.

В предложенных выше определениях можно найти существенную противоречие: при характеристике одного и того же явления ученые используют разную терминологию. Это ярко свидетельствует о том, что в науке административного права отсутствует четкое разграничение понятий «субъект административного правонарушения» и «субъект административной ответственности».

Анализ приведенных выше доктрин также показывает и различные методологические подходы относительно соотношения понятий «субъект административной ответственности», «субъект административного правонарушения» и «лицо, которое привлекается к административной ответственности»:

¹ Шлютер М. С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: монография. М. : Проспект, 2015. С. 9.

– иногда отмечается, что не все субъекты административной ответственности являются одновременно и субъектами административного правонарушения. Критерием такого разграничения является наличие или отсутствие вины в действиях нарушителя. Если вина в противоправном деянии лица присутствует как признак субъективной стороны административного правонарушения, лицо, совершившее это деяние, одновременно признается субъектом административного правонарушения и субъектом административной ответственности. Если же вина в противоправном деянии юридического лица отсутствует, но в соответствии с действующим законодательством, за последнее накладывают административное взыскание, то такое лицо не является субъектом административного правонарушения, а является субъектом административной ответственности. С таким методологическим подходом к разграничению субъекта административного правонарушения и субъекта административной ответственности не можем согласиться, по одной достаточно важной причине – это приведет к необходимости пересмотра всех традиционных положений института административной ответственности, а именно оснований, принципов и функций ответственности, доказывания и доказательства в административном производстве и тому подобное;

– иногда, наоборот, отмечается, что не все субъекты административного правонарушения являются одновременно и субъектами административной ответственности.

Критерием такого разграничения является наличие или отсутствие постановления о наложении административного взыскания в отношении действий лица, совершившего противоправное деяние. То есть если лицо привлечено к ответственности, то оно признается субъектом административного проступка, но не является субъектом административной ответственности.

Интересным с практической точки зрения, представляется оценка вины руководителей субъекта хозяйствования в ходе судебного разбирательства. Так в постановлении одного из районных судов отмечается, что обстоятельствами, смягчающими административную ответственность юридического лица, признаются полное признание вины законным представителем юридического лица, совершение впервые правонарушения в области осуществления фармацевтической деятельности, принятие мер к устранению правонарушения.

Иногда содержание субъекта административной ответственности никоим образом не связывают с лицом, которое привлекается к административной ответственности, ограничивая его двумя составляющими:

- 1) лицо, совершившее административное правонарушение;
- 2) лицо, к которому применено одно из административных взысканий или одна из мер воздействия¹.

¹ Редкоус М. В. Административно-правовое положение граждан Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности: теоретические подходы к выработке понятия и определению структуры / М. В. Редкоус, Д. Н. Кулишов // Административное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 931–943.

Такой методологический подход, сосредотачиваясь на анализе материальной составляющей субъекта административной ответственности, избегает анализа не менее важной процессуальной составляющей.

Как уже отмечалось, субъект административной ответственности - это лицо, имеющее способность и возможность нести административную ответственность, а потому даже в случае вынесения постановления о прекращении дела, например, на основании издания акта амнистии или отмены акта, устанавливающего административную ответственность, лицо, совершившее противоправные действия, является и субъектом соответствующего административного правонарушения, и лицом, которое привлекается к административной ответственности, а вместе с тем и субъектом административной ответственности. То есть определение содержания субъекта административной ответственности не может ограничиваться только сферой материального административного права, поскольку способность и возможность лица нести административную ответственность может реализоваться только через соответствующие процессуальные механизмы, непосредственным участником таких процессуальных механизмов является лицо, которое привлекается к административной ответственности;

Процедура привлечения юридического лица к административной ответственности должна учитываться в анализе субъекта административной ответственности, по крайней мере, при разграничении специальных признаков, характеризующих субъекта административного правонарушения, и особых признаков, характеризующих нарушителя и влияющих на процедуру его привлечения к административной ответственности.

Этот методологический подход, следует взять за основу при определении содержания понятия «субъект административной ответственности». Именно поэтому можно утверждать, что содержание этого понятия охватывает два структурных элемента:

- 1) лицо, совершившее административное правонарушение (субъект административного правонарушения);
- 2) лицо, которое привлекается к административной ответственности.

Интересными, так же, являются представленные в юридической литературе методологические основания классификации признаков субъекта административной ответственности¹.

К специальным признакам субъекта административной ответственности относят как квалифицирующие признаки субъекта административного проступка, так и особые признаки лица, привлекаемого к административной ответственности, влияющие на вид и размер административного взыскания или вид меры воздействия. Такой подход является методологически неверным, ведь по своей сути эти две группы признаков разные. Первые помогают определиться с наличием или отсутствием состава административного правонарушения и квалифицировать противоправное деяние, а вторые влияют на процедуру привлечения лица к административной ответственности.

¹ Яковлев В. Ф. О понятии правовой ответственности / В. Ф. Яковлев // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 5–7.

Подчеркивается, что субъект административной ответственности характеризуется не только наличием признаков, присущих субъекту административного правонарушения, но и признаками, которые характеризуют личность правонарушителя и используются при индивидуализации ответственности¹.

Предлагают выделять три группы признаков, характеризующих субъект административной ответственности: общие, специальные, особые. Общие признаки, присущи всем субъектам административной ответственности, специальные дополнительно характеризующие лицо, совершившее административное правонарушение, и помогающие установить состав административного правонарушения и квалифицировать противоправное деяние, а особые учитываются во время процедуры привлечения лица к административной ответственности, поскольку влияют или на саму процедуру, или учитываются при наложении административного взыскания или применения другой меры воздействия.

Этот подход к классификации признаков субъекта административной ответственности, является наиболее методологически эффективным для исследований субъекта административной ответственности, хотя и требует дополнительной аргументации.

Если в содержании понятия «субъект административной ответственности» выделять два структурных элемента:

1) лицо, совершившее административное правонарушение (субъект административного правонарушения);

2) лицо, которое привлекается к административной ответственности, то классификация признаков, характеризующих субъект административного правонарушения, и классификация признаков, характеризующих лицо, привлекаемое к ответственности, не может совпадать, а во избежание путаницы и не должно совпадать.

Поэтому, характеризуя субъект административного правонарушения, можно выделить лишь общие и специальные признаки, а характеризуя человека, который привлекается к административной ответственности, можно выделить общие и особенные признаки. Общие признаки, характеризующие субъект административного правонарушения, и лицо, привлекаемое к административной ответственности, совпадают, так как тесно связаны с понятием административной деликтоспособности.

Субъектами административных правонарушений могут быть деликтоспособные юридические лица, совершившие те или иные административные правонарушения².

Административную деликтоспособность определяют, как особое юридическое свойство или состояние субъекта, включая способность принять на себя ответственность за совершенный административный проступок.

¹ Паршина О. В. Административная ответственность юридических лиц как правовой институт меняет свою правовую природу / О. В. Паршина // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 57–59.

² Вахрушева Ю. Снижение минимального размера административного штрафа: юридические и фактические основания, пределы / Ю. Вахрушева // Административное право. 2015. № 3. С. 99–103.

Для характеристики субъекта административной ответственности существенное значение имеет понятие «деликтоспособность», которая формулируется административным законом как совокупность общих и специальных условий.

Поэтому анализ общих признаков субъекта административной ответственности одновременно предполагает рассмотрение как общих признаков субъекта административного правонарушения, так и общих признаков лица, привлекаемого к административной ответственности.

В связи с тем, что специальные признаки связаны исключительно с характеристикой специального субъекта административного правонарушения, понятие «специальные признаки субъекта административного правонарушения» и «специальные признаки субъекта административной ответственности» можно употреблять как тождественные без ущерба для дальнейших теоретических обоснований.

Особые признаки, характеризующие лицо, привлекаемое к административной ответственности, могут, с одной стороны, влиять на саму процедуру привлечения лица к ответственности, а с другой - влиять на вид, размер административного взыскания или вид меры воздействия, предусмотренный действующим законодательством. В связи с этим понятие «особые признаки, характеризующие лицо, привлекаемое к административной ответственности» и «особые признаки субъекта административной ответственности» являются тождественными.

*Артемов Н. В.¹,
профессор кафедры административного права,
доктор экономических наук, доцент*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статистические данные Министерства внутренних дел Российской Федерации свидетельствуют о чрезвычайно сложном положении в сфере эксплуатации автотранспортных средств, приводящем к гибели людей и значительным материальным последствиям. Согласно официальной статистике, в 2019 г. зафиксировано 164 358 ДТП, в которых погибло 16 981 человек², а материальный ущерб выражается десятками миллиардов рублей.

Несмотря на меры, предпринимаемые органами власти, положение дел не имеет значительной позитивной динамики. В 2019 г. органами внутренних дел было возбуждено более 130 млн дел по фактам совершения административных правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Отличительной особенностью настоящего времени является то обстоятельство, что подавляющая часть выявления и фиксации правонарушений осуществлялась при использовании средств автоматической фиксации. Данная доля неуклонно растет, что свидетельствует о правильности выбранной методики выявления и повышения результативности работы в целом. За истекшие пять лет число зафиксированных в автоматическом режиме правонарушений выросло в два раза.

Вместе с тем, динамика роста числа комплексов автоматической фиксации, появления новых средств выявления нарушений значительно опережает динамику снижения аварийности на дорогах, что убеждает нас в недостаточной или даже низкой эффективности реализации мер данного направления. Учитывая большое количество правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и транспортной безопасности в целом, можно сделать вывод о несовершенстве законодательства в данной сфере. По нашему мнению дальнейшее развитие правового регулирования административно-правовых отношений в рассматриваемой сфере должно обеспечить снижение числа совершаемых правонарушений.

Нормативно-правовых актов, лежащих в основе регулирования данной отрасли, достаточно много. К ним можно отнести Конституцию Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях, Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и некоторые другие. Кроме этого в данный список можно включить ряд федеральных законов, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные акты различного уровня и международные документы.

Значимым в плане развития законодательства, регулирующего рассматриваемую сферу, стал 2018 г., когда был конкретизирован вектор развития в отношении обеспечения безопасности дорожного движения. В этом году был подписан Указ

¹ © Артемов Н. В., 2020.

² URL: <http://stat.gibdd.ru/>.

Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹ и принята Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 гг.² Документы содержат комплекс перспективных мер, но имеют и серьезный недостаток, так как ужесточают уже существующую административную ответственность нарушителей посредством повышения санкций.

Административными правонарушениями в области дорожного движения, за которые и предусматриваются соответствующие санкции, являются нарушения Закона «О безопасности дорожного движения» и Правил дорожного движения. Ответственность за данный вид правонарушений предусмотрена и закреплена в гл. 12 КоАП РФ. Согласно данному документу административное взыскание является одной из основных форм ответственности за правонарушение. Главной целью взыскания следует считать предупреждение и пресечение правонарушений, регламентируемых данной отраслью права.

Сегодня основными субъектами регулирования и обеспечения безопасности использования автотранспортных средств являются Министерство транспорта Российской Федерации, Госавтоинспекция (ГИБДД) и Военная автомобильная инспекция (ВАИ). При этом основная и в ряде случаев ведущая роль по обеспечению безопасности дорожного движения возложена на Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Минтранс России в рамках выполнения функций по обеспечению безопасности эксплуатации автотранспортных средств решает такие задачи, как:

- осуществление деятельности по созданию, развитию и поддержанию в должном порядке автомобильных дорог в безопасном состоянии;
- осуществление деятельности в рамках разработки нормативно-правовой документации в целях обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе и при эксплуатации автотранспорта;
- выдача или приостановление лицензии на осуществление пассажирских перевозок.

Главным структурным подразделением МВД Российской Федерации, на которое возложены обязанности по обеспечению безопасности дорожного движения является Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения. Именно оно предназначено для выполнения в зоне своей ответственности и реализации государственной политики по созданию условий, позволяющих обеспечить требуемый уровень безопасности дорожного движения³.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 мая 2018 г. № 20, ст. 2817.

² Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. № 1-р. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

³ Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 678 «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

Одной из насущных, целостно не решенных в настоящее время проблем является недостаточно организованный межинституциональный механизм взаимодействия ГИБДД с другими государственными органами. Данный факт является предпосылкой для возникновения новой проблемы: некоторые акты, которые касаются одного и того же предмета регулирования, дублируются. Также недостаточно развит механизм привлечения к административной ответственности юридических лиц (перевозка грузов и т. д.), совершающих правонарушения в сфере обеспечения дорожного движения, что напрямую обусловлено отсутствием эффективного нормативно-правового регулирования в данной сфере.

Административные правонарушения в области автотранспортной безопасности, совершенные в состоянии алкогольного опьянения представляют собой правонарушения повышенной степени общественной вредности. В ходе производства по делам данной категории применяются специфические, характерные лишь для данной категории дел меры обеспечения. Согласно положению ст. 27.12 КоАП РФ, сотрудник ДПС имеет право применить такую меру как отстранение водителя от управления автотранспортом. Еще одной мерой административного пресечения является задержание транспортного средства, суть которого заключается в следующем: сотрудник ДПС временно прекращает использование транспортного средства водителем на принудительной основе, при этом сотрудник ДПС имеет право поместить данный транспорт на специальную стоянку¹. Значимое место в предупреждении правонарушений в сфере эксплуатации автомобильного транспорта занимают технические меры, связанные непосредственно с организацией дорожного движения. С учетом положительного опыта использования автоматических систем слежения за поведением участников дорожного движения, накопленного за рубежом, в Российской Федерации в текущем десятилетии созданы центры автоматической фиксации административных правонарушений, позволяющие реализовывать концепции «умного» и безопасного города. В решении задачи мониторинга движения транспортных средств вне пределов городов альтернативой фото и видеофиксации несомненно является спутниковый мониторинг. Единственным препятствием для реализации космического слежения является отсутствие законодательного закрепления обязательного оснащения всех транспортных средств контроллерами систем спутникового мониторинга.

Отдельные технические мероприятия, проводимые в настоящее время, имеют спорный характер. Так, например, решение уменьшить размеры дорожных знаков, мотивированное существенным снижением расходов на их изготовление, по нашему мнению, приведет к сокращению времени для принятия решения водителем, оборудование в городах разделительной полосы столбиками вертикальной разметки, вызывающими в темное время суток при встречном свечении фар эффект «бегущего пешехода», провоцирует водителя на экстренное торможение.

Еще одной проблемой является применение норм ст. 12.6 КоАП РФ – административная ответственность, наступающую в следствие нарушения правил приме-

¹ Хертуев Р. Ю. Основания задержания транспортных средств: проблемы законодательной регламентации и практики применения // Сибирский юридический вестник. 2016. № 2. С. 38.

нения ремней безопасности или мотошлемов. В таком случае назначается административный штраф водителю транспортного средства. При этом, согласно положениям ст. 12.29 КоАП РФ, в части первой данной статьи указано, что нарушение пассажиром правил дорожного движения влечет наступление административной ответственности, так как на пассажиров возложена обязанность быть пристегнутыми, находясь в транспортном средстве, то таким образом, за данное правонарушение ответственность должны нести оба участника дорожного движения, а не только водитель.

Рассматривая задержание транспортного средства с помощи блокирующих устройств, целесообразно нормативное закрепление в примечании к статье понятий «блокирующие устройства» и «прекращение движения при помощи блокирующих устройств».

Еще одним недостатком, мы считаем отсутствие в кодексе возможности обжаловать применение мер процессуального обеспечения. Полагаем, что необходимо на законодательном уровне предусмотреть возможность обращения к вышестоящему должностному лицу до вынесения решения по делу об административном правонарушении с жалобой на неправомерное применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Институт административной ответственности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и автотранспортной безопасности в целом тесно связан с другими институтами. Так, институт административной ответственности имеет связь с институтом надзора, который опирается на современные цифровые технологии. На практике это выражается в надзоре за движением автотранспорта с помощью технических средств, которые в автоматическом режиме фиксируют правонарушения на дороге. Таким образом, административная ответственность и надзор в сфере обеспечения безопасности эксплуатации транспортных средств всегда рассматривается в совокупности, а не по отдельности. Эти две формы являются основой для обеспечения безопасности дорожного движения, базирующейся на современных телекоммуникационных системах. Таким образом, административная ответственность, наступающая при обеспечении безопасности дорожного движения, включающая в себя административный надзор, является одним из главных инструментов дисциплинирования общества.

Несмотря на ужесточение санкций, количество правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения существенно не снижается. В качестве мер, позволяющих преодолеть рассмотренные в статье проблемы, ряд исследователей предлагает (не без основания) снизить порог превышения скоростного режима, за нарушение которого может быть выписан штраф, с 20 до 10 км/ч; повысить штраф за значительное превышение скоростного режима; разработать более жесткие меры реагирования и наказания за самые опасные правонарушения в части обеспечения безопасности дорожного движения.

Анализируя позицию законодателя, можно выявить, что увеличение санкций в ряде случаев не приводит к желаемому уровню снижения количества правонарушений на дороге, поэтому напрашивается вывод, что выбранный законодателем путь усиления административной ответственности не является абсолютно и одно-

значно верным. Кроме этого он неминуемо приведет к снижению и без того невысокого уровня жизни основной массы населения, перераспределяя денежные средства прежде всего в пользу организаций, владеющих техническими средствами выявления и фиксации. По нашему мнению, более эффективным является комплексный подход, в котором найдет свое отражение и обоснованная дифференциация санкций в зависимости от уровня дохода владельца транспортного средства, и индивидуализация ответственности. Не лишними в развитии законодательства будут и меры, предполагающие введение системы подсчета баллов за каждый вид нарушения правил дорожного движения с последующим учетом накопленного числа при назначении санкций. Базовым и основополагающим принципом здесь является не строгость, а неотвратимость наказания за совершенный проступок.

Бараковских С. А.¹,

*старший преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности органов внутренних дел
Уральского юридического института МВД России*

Сидоров С. Г.²,

*доцент кафедры гражданского права
Уральского государственного экономического университета
кандидат педагогических наук*

ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ НА ПРИМЕРЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ И СОВРЕМЕННЫЙ АСПЕКТЫ

В силу меняющихся социально-политических требований к квалификации специалистов в области юриспруденции, усиливающейся регламентации общественных процессов и необходимостью их юридического сопровождения – вопрос качества юридического образования становится все более актуальным. Однако проблематика качества образования усиливается и требованиями к этической составляющей будущей юридической деятельности и профессиональной государственной службе. Деонтологические служебные кодексы поведения обуславливают непримиримость к явлениям коррупции и скрупулезную аккуратность поведения в ситуации конфликта интересов.

Глава нашего государства В. В. Путин неоднократно акцентировал внимания на то, что коррупция является одним из самых серьезных барьеров на пути дальнейшего развития нашей страны, а, борьба с ней (как указывал президент) – это приоритетная задача всего нашего общества.

В общедоступных сведениях указаны данные о том, что незаконные вознаграждения при ведении предпринимательской деятельности и оказании государственных услуг могут составлять от одного до двух процентов ВВП. Конечно же, сам факт присутствия коррупции в обычной деловой практике есть значительная проблема для нашей страны, поскольку затрагивает практически все сферы активной жизни, включая, в том числе, государственное и муниципальное управление, а также деятельность правоохранительных органов, систему общего и профессионального образования.

Здесь важно отметить, что сотрудники органов внутренних дел наделены реальными правовыми полномочиями противодействия фактам коррупции, представляющим повышенную общественную опасность. Следовательно, должны иметь незапятнанную репутацию, позволяющую им весьма решительно и эффективно пресекать негативные процессы и факты, которые прямо формируют угрозу безопасности личности, общества и государства.

Коррупция правоохранительных органов превращается в реальную государственную проблему, поскольку под угрозой оказываются все политические и экономические преобразования в России.

¹ © Бараковских С. А., 2020.

² © Сидоров С. Г., 2020.

Исторически, феномен коррупции является частью модели управления государством.

Первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, был Уруинимгина – шумерский царь города-государства Лагаша во второй половине XXIV в. до н. э. Один из первых политико-экономических трактатов – «Артхашастра» – содержал положения о том, что «имущество царя не может быть, хотя бы в малости, не присвоено ведающими этим имуществом». Трактат формировался на протяжении IV в. до н. э. советником Каутилья (или Вишнагупта).

Коррупция проникает в общество практически с доисторических времен, достаточно вспомнить, что почти две тысячи лет назад наказание за взяточничество предусматривалось уже законами древнего Вавилона («Законы вавилонского царя Хаммурапи»)¹. С такими же проблемами сталкивались Древний Египет, создавший в сфере государственного правления огромный бюрократический аппарат чиновников, который мог творить произвол по отношению к свободным крестьянам, ремесленникам и даже военной знати.

Хорошо известно, что в России до середины XIV в. легально существовала такая форма материального обеспечения царских наместников как «кормление», когда бремя содержания и обеспечения присланных должностных лиц (наместников) выполнялось за счет местного населения. Это, конечно же, порождало злоупотребление наместников, заинтересованных в своем личном обогащении за время пребывания в должности. Подобное поведение трансформировалось в последующее мздоимство – получение чиновником, в обход законного порядка каких-либо преференций за совершение законных деяний по службе, и лихоимство – приобретение чиновником преимуществ за совершение по службе незаконных деяний. Подобное положение вещей было упразднено Земской реформой 1555–1556 гг. при Иване IV Грозном. Однако, несмотря на показательные, а порой, и излишне жестокие наказания за мздоимство и лихоимство, говорить о полном истреблении подобных проявлений, на наш взгляд, преждевременно.

Исторические корни коррупции, пожалуй, имеют отношение к весьма далекому языческому обычаю – преподносить подарки вождям или жрецам, добиваясь их приоритетного расположения. Несомненно, подобное подношение выделяло человека среди других, а его просьба могла быть выполнена в максимально полном объеме. Пожалуй, здесь можно сделать вывод, что в ранних обществах подарок (презент), считался нормой, обычаем делового оборота.

В давние времена проблемы коррупции были больше нравственной проблемой, так в своем труде «Коррупция. Этика и власть во Флоренции в 1600–1770 гг.» Жан-Клод Ваке утверждал, что дискурс о коррупции был больше вопросом не о государстве, а о человеческой природе.

В римском праве «*concupire*» обозначало подкуп кого-либо золотом или иными материальными благами. Однако это понятие произошло от соединения двух латинских слов «*con*» в значении: душа, дух или рассудок и «*ruptum*» – иными словами портить и развращать. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод,

¹ Волков И. М. Законы вавилонского царя Хаммураби. М., 1914.

что согласно этимологии этих слов суть коррупции заключается не только в продажности публичных служащих (в узком значении данного понятия), но в нарушении единства или дезинтеграции и разложении, в том числе органов государственной власти (если рассматривать в более широком и глубоком понимании).

Классическое определение коррупции, от наиболее краткого: «злоупотребление публичной властью ради частной выгоды»¹ до законодательного – «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»².

Следует отметить, что в сфере противодействия коррупции выделяют следующие нормативные правовые акты:

- Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;
- Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;
- Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 гг.»;
- Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21));
- Приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

Современная профессиональная деятельность сотрудников органов внутренних дел, в частности выполнение ими организационно-управленческих, административно-юрисдикционных, оперативно-служебных и служебно-боевых задач

¹ Senturia Joseph J. Corruption, Political // Encyclopedia of the Social Sciences. New York : The Macmillan company, 1931/ Vol. IV. P. 448–452.

² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / Ст. 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе // НПП «Гарант-сервис» // URL: <http://base.garant.ru/12164203/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f> (дата обращения: 07.12.2020).

(иногда в экстремальных ситуациях), предъявляет повышенные требования не только к их профессиональной компетентности, но и к уровню развития нравственно-психологических качеств, а также профессионально-моральной устойчивости, позволяющей нравственно действовать в интересах человека, гражданина, общества и государства.

С учетом вышеуказанных нормативных актов вопросы противодействия коррупции, ее профилактики в организациях и учреждениях имеют свою автономность и специфичность. Если на уровне организаций есть опыт использования корпоративных этических кодексов и правил поведения, а также попытки внедрения комплаенс-системы, то вопросы создания и реализации образовательной комплаенс-системы, ее жесткая антикоррупционная направленность, формирование устойчивой позитивной модели надлежащего поведения в ситуациях этического выбора обучающихся образовательных учреждениях еще требуют своего глубокого изучения и осмысления.

В настоящее время система юридического образования в высших учебных заведениях столкнулась с необходимостью обеспечения и повышения качества подготовки специалистов юридического профиля.

При этом, современный юрист рассматривается как специалист, который достиг соответствующего уровня компетентности – в виде знаний, умений, навыков и обладающим высоким уровнем развития личностных качеств. Все это позволяет ему в дальнейшем на высоком уровне осуществлять профессиональные функции в непрестанно изменяющемся мире.

Кроме того, вопрос подготовки юридических кадров можно рассматривать также и с позиций конституционной безопасности, как это делает судья Конституционного Суда Российской Федерации, профессор Бондарь Н. С.: «В концентрированном виде понимание юридического образования как конституционной ценности заключается в том, что *качество подготовки юридических кадров – это, в конечном счете, проблема конституционной безопасности* (курсив автора), причем безопасность в этом случае в одинаковой степени касается как общества и государства, так и каждой конкретной личности. Ведь конституционная безопасность и есть ни что иное, как состояние защищенности жизненных интересов личности, общества и государства на основе последовательного обеспечения верховенства права, баланса конституционных ценностей»¹.

Иными словами, системное и глубокое развитие духовно-нравственных ценностей обучающихся юридических образовательных организаций можно рассматривать как создание основы национальной безопасности. Воспитание нетерпимости к коррупции и коррупционному поведению можно считать одним из основных ее компонентов. Соответствующие направления Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 гг.² и положения ст. 6 Федерального закона

¹ Бондарь Н. С. «Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии : монография . М. : Юрист, 2013. 62 с.

² Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 гг.».

«О противодействии коррупции»¹ прямо ориентируют субъекты профилактики коррупции.

Вопросам профессиональной этики и юридической деонтологии многие образовательные организации уделяют самое пристальное внимание, что соответствует реализации требований нормы антикоррупционного законодательства, предусматривающей обязанность организаций разрабатывать и принимать меры по профилактике и упреждению коррупции. В тоже время этические кодексы обучающихся, реализация стандарта поведения и привлечение к этой работе студенческих объединений не везде поставлены на систематическую и регулярную основу.

Безусловно, система мероприятий по профилактике коррупции в высшей школе имеет свои отличия от накопленных традиций в государственном и муниципальном управлении, а также правоохранительных органах. Это связано со спецификой и особенностями субъектов и характером коррупционного взаимодействия (обучающийся – преподаватель).

В качестве предложений можно выделить следующие направления:

- изучение и принятие функции образовательной организации, ее общих и профильных ценностей, поддержка и развитие традиций университета (например, посвящение в студенты);
- силами студенческих (курсантских) объединений подготовка инициатив по разработке и утверждению этического кодекса обучающихся (далее – Кодекса), стандарта надлежащего поведения в университете, включающего нормы противодействия коррупции, а также необходимость изучения проблемы конфликта интересов;
- создание организационных структур в студенческом (курсантском) объединении университета обеспечивающих контроль выполнения норм Кодекса и следования Стандарту, в том числе и рге-дисциплинарный разбор конфликтных ситуаций;
- разработка комплекса мер по мониторингу фактов коррупционных проявлений в каждом структурном подразделении образовательной организации (институт/факультет) путем анонимного опроса обучающихся после каждой экзаменационной сессии (два раза в год), а также абитуриентов после их зачисления на первый курс;
- анализ карт коррупционных рисков, их корректировка;
- включение в типовую форму договора (контракта) как общих, так и специальных обязанностей обучающегося по исполнению положений утвержденного Кодекса и Стандарта Университета, связанных с предупреждением коррупционных проявлений;
- формирование информационной среды и активной пропаганды нетерпимости к любым проявлениям коррупции в образовательной организации (университетские СМИ, социальные сети, использование потенциала внеучебной деятельности).

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // НПП «Гарант-сервис» // URL: <http://base.garant.ru/12164203/>.

Необходимо отметить, что вся предложенная деятельность по выстраиванию реальной системы мер профилактики коррупции в высшей школе должна происходить под непосредственным руководством и сопровождением уполномоченных должностных лиц образовательной организации из числа наиболее подготовленных и опытных представителей профессорско-преподавательского состава, обладающих соответствующими компетенциями, а также жизненным и профессиональным опытом и, как нам представляется, личной мотивацией и желанием.

Бужинлхам Б.¹,
*адъюнкт 3-го факультета (подготовки
 научных и научно-педагогических кадров)
 Академия управления МВД России,
 кафедра управления деятельностью подразделений
 обеспечения охраны общественного порядка ЦКШУ*

КОРРУПЦИЯ КАК ИСТОЧНИК УГРОЗЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Одной из главных проблем эффективной деятельности государственного аппарата по обеспечению общественной безопасности становится коррупция. Безусловно, каждое государство имеет свои особенности коррупционных правонарушений. Общими историческими причинами, порождающими коррупцию, становится эволюция государственного аппарата, доминирующие в общественном сознании прагматическое мировоззрение, «система оплаты судебных расходов сторон, участвующих в тяжбе, с заранее не фиксированной ставкой оплаты, когда она легко превращалась во взятку должностным лицам»².

Основополагающие факторы коррупции включают в себя:

- быстрые и беспорядочные изменения в механизме социального управления, которые привели к замене системы патроната и привилегий откровенно монетарной коррупцией;
- резкий переход к новой экономической системе, которая не была подкреплена адекватными изменениями в соответствующих институтах социально-экономического, правового и социального контроля;
- специфику приватизации государственного имущества, что обусловило благоприятную почву для злоупотреблений чиновников должностными полномочиями;
- отсутствие эффективного социального контроля над управлением государственными материальными и финансовыми ресурсами;
- доминирование корпоративных бюрократических групп в решении многих экономических и политических вопросов;
- слабые институты гражданского общества; отсутствие демократических политических традиций; недостаток моральных ценностей, присущих демократическому обществу и т. д.³

Вышеуказанные факторы привели к масштабному развитию коррупции, которому также содействовало распространение теневой экономики и рост экономической преступности, поскольку они являются финансово-экономической основой данного явления. Соответственно, коррупция постепенно становится фактором, влияющим на характер экономических и других социальных преобразований⁴.

Мы подчеркиваем, что коррупция является серьезной угрозой общественной безопасности и экономике государства, а также благосостоянию граждан.

¹ © Батмунх. Б., 2020.

² Кирюхин В. В., Зимин С. И. Об отдельных организационно-правовых мерах по противодействию коррупции в Российском государстве в XV–XVIII веках // История государства и права. 2019. № 1. С. 19.

³ Тетерина Т. В. Социально-экономические последствия коррупции // Экономика и предпринимательство. 2019. № 7 (108). С. 1 310–1 316.

⁴ Платов Е. В. Коррупция как социальное явление в обществе // Наука. Общество. Государство. 2019. Т. 7. № 2 (26). С. 99–103.

Коррупция в ее многочисленных формах отрицательно сказывается на экономике и общественном развитии государств.

Так, например, в Монголии коррупция выступает первостепенной негативной характеристикой институтов государственного управления, препятствующей эффективному общественному и социально-экономическому развитию республики¹. В связи с этим антикоррупционная политика является приоритетной в реформировании системы государственной службы в Монголии.

С 2012 по 2018 гг. на всей территории Республики Монголии было зарегистрировано 1 519 коррупционных преступлений и выявлено 2 782 лица, их совершивших². За рассматриваемый период в Монголии произошел рост численности выявленных лиц, совершивших коррупционные преступления, на 4,7 % при общем росте зарегистрированных преступлений данного вида на 78 %.

В России только за 2018 г. зарегистрировано 30 495 преступлений коррупционной направленности, а 1 251 должностное лицо уволено, в связи с утратой доверия³.

Анализ полученной информации указывает на устойчивую тенденцию роста коррупционной преступности в течение рассматриваемого периода. Такие криминологические показатели говорят о снижении продуктивности государственного и общественного контроля за деятельностью государственных служащих и лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации, в результате чего возникает угроза коррупции в различных сферах государственной деятельности и общественной жизни.

Ряд российских авторов выделяют в качестве приоритетных направлений противодействию коррупции трансформацию морально-этического восприятия этого явления населением и общественным мнением, а также организации антикоррупционного образования⁴. По их мнению, наряду с государственными и правовыми средствами борьбы с коррупцией необходимо сформировать в гражданском обществе моральное отношение к этому явлению – моральные принципы, которые должны стать надежным барьером любым коррупционным правонарушениям.

Важно сосредоточить внимание на том факте, что коррупция существует, поскольку у должностных лиц есть возможность распоряжаться ресурсами, которые им не принадлежат, а государственный служащий обязан принимать решения на основе целей, установленных законом и государственной политикой. Коррупция начинается там и тогда, когда эти цели заменяются корыстными интересами чиновника, реализованными в конкретных действиях.

В интересах разработки и реализации антикоррупционной политики или политики правовой культуры в борьбе с коррупцией, глубокое понимание детерминации этого опасного для общества явления, а также способы борьбы с ним, весьма актуализировано.

¹ Мальцева Т. В., Содмандах Д. Исследование общественного мнения об эффективности противодействия коррупции в Монголии и России: социально-педагогический аспект // Прикладная психология и педагогика. 2018. Т. 3. № 2. С. 95–105.

² URL: <https://www.iaac.mn/category/26?menu=147> (дата обращения: 25.11.2019).

³ Состояние преступности в России за январь – декабрь 2018 г. // URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/be9/sbornik_12_2018.pdf (дата обращения: 25.11.2019).

⁴ Карпюк К. С. Понятие коррупции // Крымский Академический вестник. 2019. № 11. С. 62–67; Платов Е. В. Коррупция как социальное явление в обществе // Наука. Общество. Государство. 2019. Т. 7. № 2 (26). С. 99–103.

Я соглашаюсь с мнением Якубовой М. О., что государственная политика должна быть направлена на гармонизацию уголовного, уголовно-процессуального, оперативно-розыскного и административного законодательства. В связи с вышеизложенным целесообразным представляется проведение мониторинга правоохранительной ситуации, организация интернет-порталов для сбора данных о криминогенной ситуации в субъектах Российской Федерации позволит своевременно принимать оперативные меры в отношении конкретных должностных лиц, нормативные правовые и иные меры противодействия коррупции, а также вносить коррективы в антикоррупционные программы различного уровня¹.

Полагаю, что опыт Китайской Народной Республики, где в качестве уголовно-правовой санкции предусмотрена конфискация имущества виновного в коррупции должностного лица, следует распространить и в других государствах. Нужны программные комплексные меры в сфере законодательства и практики деятельности правоохранительных органов².

Необходимо проводить проверки чиновников более активно и качественно. Представляется рациональным внести поправки в законодательство, которые дают основания для проведения независимой проверки на полиграфе. Данный вид проверки необходимо проводить каждые три года в отношении следующих должностных лиц:

- высокопоставленных чиновников, которые принимают стратегические решения в области государственной безопасности и государственного оборонного заказа;
- лиц, наделенных полномочиями принимать решения (заключать сделки) в отношении материальных активов, денег, имущественных активов, находящихся в государственной собственности, на сумму более пяти миллионов рублей;
- лиц, занимающих должности, связанные с осуществлением оперативно-розыскных мероприятий в военной полиции и правоохранительных органах;
- лиц, занимающих руководящие должности в органах собственной безопасности.

Отрицательный результат должен обеспечить возможность отстранения конкретного лица от должности и последующего увольнения.

Коррупция как угроза общественной безопасности, также крайне отрицательно сказывается на международном престиже государства, его инвестиционной привлекательности, увеличивает угрозу экономической и политической изоляции. Только комплексное осуществление политических, правовых, организационных и экономических мероприятий с учетом анализа статистических данных дадут реальную возможность значительного снижения уровня коррупции в Монголии.

¹ Якубова М. О. Коррупция как деформация правосознания // Актуальные вопросы противодействия коррупции в Российской Федерации : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной Международному дню борьбы с коррупцией. 2018. С. 129–131.

² Андреев М. В., Зарва Д. Е. Коррупция как угроза государственной и общественной безопасности Российской Федерации // Совершенствование деятельности правоохранительных органов и институтов гражданского общества по противодействию коррупции : материалы Всероссийского круглого стола, 2019. С. 22–26.

Белова О. А.¹,

адъюнкт факультета

подготовки научно-педагогических и научных кадров

Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ МФЦ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Многофункциональные центры (МФЦ) являются автономными муниципальными учреждениями, обеспечивающими функционирование других государственных служб и учреждений в режиме «одного окна». Это означает, что заявитель имеет возможность обратиться в целый ряд государственных органов, придя в одно место. При этом функционирование МФЦ имеет множество преимуществ перед иными способами обращения в государственные органы, поскольку в МФЦ организована электронная очередь, что позволяет свести к минимуму временные затраты.

Однако правовой режим функционирования МФЦ подразумевает скопление большого количества людей на достаточно ограниченной территории, что вызвано спецификой и многофункциональностью деятельности таких. Каждое «окно» имеет своего сотрудника, осуществляющего работу как на прием, так и на выдачу документов. Множество посетителей, посещающих МФЦ, также создают высокую концентрацию людей на ограниченной площади. В период таких чрезвычайных и экстренных ситуаций, связанных с необходимостью обеспечения требований безопасности жизни и здоровья посетителей таких центров, необходимо изменять работу МФЦ, сводить иной режим деятельности, который бы ограничивал количество граждан, одновременно находящихся внутри помещения МФЦ. В период пандемии, вызванной распространением коронавируса, представляющего угрозу для здоровья граждан с неизвестным и до конца не исследованным механизмом распространения, необходимо юридически урегулировать данные проблемные вопросы, поскольку МФЦ не может превращаться из центра предоставления государственных услуг в место, где гражданин с большой вероятностью получит опасное вирусное заболевание, угрожающее его жизни и здоровью.

Актуальность данной проблемы обусловлена закрытием всех учреждений на карантин, с апреля по июнь 2020 г., что стало деструктивным фактором, повлиявшим на российскую экономику, социальный и финансовый сектор. Так предоставление ряда государственных услуг было приостановлено и повлияло на социально-экономическую обстановку.

Такая ситуация оказалась неожиданной для многих учреждений, предприятий и организаций, а МФЦ впервые работало в дистанционном режиме и могло предоставить лишь часть услуг, необходимым представлялось экстренное реагирование, причем не только на практическом, но и на теоретическом и юридическом уровнях, поскольку граждане даже в период пандемии должны были получать соответствующее нормативное правовое регулирование.

Я считаю, что подобные ограничения, как представляется, направлены на ограничение конституционных прав и свобод, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 27

¹ © Белова О. А., 2020.

Конституции Российской Федерации¹ каждый законно находящийся на территории государства человек имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Разработка необходимых ограничительных мер, должна была начаться не с теории, а с практики. Так, на состоявшейся 1 июня 2020 г. первой межрегиональной онлайн-конференции «Мои документы. Мой выбор» собрались более 200 участников, представляющих МФЦ в 72 регионах страны. Собравшимся участникам был представлен пилотный проект горячей линии по вопросам коронавируса, направленный на своевременное информирование жителей Иркутской области и Приангарья. Горячая линия работает в круглосуточном режиме, на нее поступило уже свыше 58 тыс. звонков². Таким образом, учреждения МФЦ не только разрабатывают адекватные меры по обеспечению безопасности здоровья своих посетителей, но и создают общественные инструменты и способы противодействия коронавирусной инфекции в режиме онлайн.

Как показывает опыт «первой волны» коронавирусной инфекции, не во всех регионах учреждения МФЦ полностью приостанавливали свою работу. По сообщениям региональных источников в «первую волну» заболеваемости прием посетителей был приостановлен полностью в 59 регионах Российской Федерации, а в 26 регионах прием проводился с ограничениями. Как показывает практика, возможно и дистанционное предоставление государственных услуг, в том числе, в «заочном» режиме. К таким «заочным» услугам возможно отнести такие государственные услуги, которые возможно получить с помощью онлайн-приложения «Личный кабинет». При этом ограничения вводятся пропорционально эпидемиологической обстановке в том или ином регионе. К примеру, полноценная работа учреждений МФЦ возобновлена в Калининградской области, где ситуация с коронавирусом, в целом, считается благополучной. По данным на июнь 2020 г. область находилась на 56 месте по числу заболевших с 1 656 случаями заболеваний.

К мерам предосторожности, которые вводились в большинстве регионов после «первой волны» можно отнести прием посетителей только в масках и перчатках, предварительную запись на прием, обработку рук антисептиком и измерение температуры посетителей на входе³.

Таким образом, в целом, меры противоэпидемиологической предосторожности в учреждениях МФЦ аналогичны мерам, принимаемым в других общественных местах массового посещения или в помещениях с ограниченной площадью. При этом прием ведется исключительно лишь в отношении тех государственных услуг, которые нельзя предоставить заочно.

По сообщениям руководства органов МФЦ Ленинградской области, с 9 апреля 2020 г. в учреждениях МФЦ введены необходимые меры противоэпидемической безопасности: прием ведется только по предварительной записи, специалисты МФЦ снабжены средствами личной гигиены, в залах установлены дезинфекторы

¹ Российская газета. 2020. № 144.

² URL: <https://mfc38.ru/information-service/news/3925-moi-dokumenty-irkutskoj-oblasti-predstavili-na-mezhregionalnoj-onlajn-konferentsii-mfts-svoj-opyt-raboty-v-period-pandemii> (дата обращения: 01.06.2020).

³ URL: <https://tass.ru/obschestvo/8653045> (дата обращения: 04.06.2020).

и рециркуляторы воздуха, каждые два часа проводится влажная уборка помещений и обработка поверхностей. Как отметил директор ГБУ МФЦ Ленинградской области С. Есипов, прием возобновлен по таким услугам, как регистрация недвижимости, прием документов на социальные выплаты, субсидии, пенсионное обеспечение. На портале государственных услуг Ленинградской области можно получить около 250 услуг, которые переведены в режим онлайн. Так, с помощью сайта государственных услуг возможно записать ребенка в школу или в детский сад, оформить лицензию и многое другое¹.

Таким образом, учреждения МФЦ отвечают вызовам времени и позволяют дистанционно и максимально безопасно получать различные государственные услуги, исключая необходимость личного визита посетителя, что существенно снижает риск заражения.

Правовым регулированием, позволяющим вводить данные ограничения, следует считать ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц и обеспечения безопасности государства.

¹ URL: <https://lomonosovlo.ru/about/info/news/728/> (дата обращения: 15.04.2020).

Бондарь Е. О.¹,

заместитель начальника кафедры

административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

Михайленко Н. В.²,

доцент кафедры административной деятельности

ОВД Московского университета

МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

РЕТРОСПЕКТИВА РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕР В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Пандемия 2020 года – это вызов всему миру. На сегодняшний день от заражения инфекцией не могут защитить ни высокий социальный статус, ни большие финансовые возможности.

Особенности обширного распространения очагов заражения связаны прежде всего с процессами глобализации, именно поэтому необходимо подробнее изучить меры административно-правового взаимодействия общества и государства, которые особенно заметными и яркими были во время первой волны распространения коронавирусной инфекции.

Учитывая особенности образования и развития заболеваний, пандемия признана национальной угрозой в большинстве стран. Так, в соответствии с положениями «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, пандемия наряду с другими проявлениями вирусных заболеваний является угрозой национальной безопасности страны. Данное указание означает, что пандемии присвоен наивысший статус опасности для общества и государства, что сказывается на мерах по борьбе с такой угрозой³.

Сама по себе административно-правовая политика государства направлена на реформирование существующих институтов в условиях какого-либо события, для улучшения позитивного административного права. Административная политика исследует возможности создания новых моделей управления, улучшения организации управления и совершенствования управленческих действий, изменения правового режима управленческой деятельности⁴.

Как правило, основываясь на сущности пандемии, как чрезвычайной ситуации, следует учитывать, что борьба с ней всегда связана с ограничением основных кон-

¹ © Бондарь Е. О., 2020.

² © Михайленко Н. В., 2020.

³ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть II), ст. 212.

⁴ Стахов А. И. Административное право России : учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.]; под ред. А. И. Стахова, П. И. Кононова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. 484 с.

ституционных прав. Определение чрезвычайной ситуации дано в Федеральном законе «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹.

Пандемия 2020 года связана с распространением коронавирусной инфекции, которая передается от человека к человеку при физическом контакте и через дыхательные пути. Учитывая данные условия, государство принимает ряд ограничительных мер.

В первую очередь, ограничилось право человека на свободное перемещение, так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, каждый гражданин имеет право на свободу передвижения, выбор места жительства и своего пребывания.

Во-вторых, право человека на досуг и свободный отдых, гарантированные основным законом в нашей стране. Нарушаются положения ст. 31 Конституции Российской Федерации, которая позволяет гражданам нашей страны свободно и мирно проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Косвенно затрагивались и права человека на неприкосновенность частной жизни, что также является неотъемлемым правом человека².

Одним из спорных ограничений стала принудительная госпитализация лиц, которые прибыли из иностранных государств или у которых обнаружили признаки коронавирусной инфекции. Так, в соответствии с ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в отношении лиц, которые страдают заболеваниями, представляющими угрозу для других лиц, возможно осуществление медицинского вмешательства без согласия самого гражданина или его законного представителя³.

Еще одним существенным ограничением прав человека, как указывалось ранее является ограничение свободы передвижения людей. Так, 29 марта 2020 г. на территории Москвы вводится режим повышенной готовности в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции, запрещено проведение спортивных, зрелищных, публичных и массовых мероприятий, приостановлено проведение досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, а также оказание соответствующих услуг, в том числе в парках культуры и отдыха, торгово-развлекательных центрах, на аттракционах и в иных местах массового посещения граждан. Запрещается посещение зданий и

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 03.07.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 декабря 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 26.03.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

сооружений для оказания таких услуг, приостановлена работа заведений общественного питания, закрываются образовательные организации, запрещено посещение рабочих мест за исключением профессий первой необходимости и т. д.¹

Подобные ограничения были и в других регионах. Помимо указанных ограничений, происходило и ужесточение ответственности за нарушения санитарно-эпидемиологических правил и за нарушение карантина.

Следует понимать, что меры, принимаемые государством, и проводимая административно-правовая политика слишком обширна для ее полного освещения.

Сегодня весь мир стоит на пороге, после которого будущее уже будет другим, в этих условиях особенное значение приобретает проводимая государством административно-правовая политика, от результатов тех начинаний, которые происходят сейчас зависит будущее всех людей, бизнеса и государства, смотря в будущее хочется верить на благоприятный исход.

¹ Указ мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ». [URL:](#)

Бочаров С. Н.¹,

*профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
профессор кафедры национальной безопасности
и правоохранительной деятельности МГЛУ,
кандидат юридических наук, профессор*

Вашаев М. А.²,

*начальник комендантского отделения
Рязанского филиала Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя*

К ВОПРОСУ О ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ОБУЧАЮЩИХСЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ МВД РОССИИ

Ответственность, как элемент административно-правового статуса курсантов и слушателей, обучающихся в образовательных организациях МВД России, способствуя поддержанию и укреплению служебной дисциплины среди данной категории сотрудников, служит одним из правовых средств, нацеленных на реализацию важнейшей внутриорганизационной задачи подготовки высококвалифицированных кадров для органов внутренних дел.

Она позволяет контрастнее выделить границы должного и возможного поведения носителей данного статуса, учитывая, что его реализация происходит в трех самостоятельных, но неразрывно связанных направлениях: служебном, образовательном и властном. Несоблюдение любых статусных параметров их обладателями в каждом из указанных направлений обуславливает соответствующее охранительное реагирование субъектов, наделенных относительно обучающихся дисциплинарными полномочиями.

Для первого направления (служебное) наиболее распространенными нарушениями дисциплины являются обсуждение либо неисполнение приказа (распоряжения) начальника, нарушение служебной инструкции при несении службы во внутреннем наряде, несоблюдение распорядка дня и требований служебного поведения. Для второго направления (образовательное) наиболее характерны неуспеваемость по изучаемым учебным дисциплинам и необоснованные пропуски учебных занятий. Для третьего – превышение полномочий сотрудника полиции по применению мер административного принуждения, предусмотренных ч. 2 ст. 27 «Основные обязанности сотрудника полиции» и ч. 3 ст. 28 «Основные права сотрудника полиции» Федерального закона «О полиции».

Выделив в рамках института юридической ответственности ответственность дисциплинарную, заметим, что относительно рассматриваемой нами категории сотрудников, проходящих обучение в образовательных организациях МВД России, она носит наиболее распространенный характер в силу ряда объективных и

¹ © Бочаров С. Н., 2020.

² © Вашаев М. А., 2020.

субъективных обстоятельств: а) наличие дополнительных правил поведения, составляющих требования служебной дисциплины; б) высокая степень контроля за поведением подчиненных (переменный состав) со стороны руководителей и иных лиц (постоянный состав), обусловленная к тому же ограниченной территорией исполнения служебных обязанностей; в) преобладание в процессе правоприменения приказов (распоряжений), отдаваемых в устной форме; г) отсутствие у исполнителей устойчивого навыка соблюдения требования субординации, связанного с продолжительным (основная часть суток) нахождением подавляющего большинства обучающихся сотрудников вне пределов служебных правоотношений.

Что же касается сути такой ответственности, то как справедливо замечает Ю. Н. Стариков, ее особенность заключается в наложении на государственных служащих, совершивших должностные проступки, дисциплинарных взысканий властью представителей администрации (руководителей, начальников). Именно эти параметры выделяют ее в отдельный вид юридической ответственности, поскольку в отличие от уголовно наказуемого и административно наказуемого вариантов, субъектами ответственности дисциплинарной могут быть только государственные служащие, состоящие в служебных правоотношениях с Российской Федерацией либо ее субъектами, опосредованных участием уполномоченных представителей конкретных органов власти в качестве работодателей.

Следовательно, можно утверждать, что сотрудники, обучающиеся в образовательных организациях МВД России, обладают дисциплинарной деликтоспособностью в силу своего должностного положения, как представители особой группы федеральных государственных служащих, состоящих в таких относительно редких должностях, учрежденных в органах внутренних дел, как должности курсанта и слушателя.

Специфика правового положения указанных сотрудников, отраженная в соответствующих законодательно закрепленных должностных обязанностях и правах, являющихся общими для всех, кто состоит на службе в органах внутренних дел, дополненная требованиями служебного контракта и должностной инструкцией, естественно влияет и на дисциплинарную практику, осуществляемую с их участием. Меры дисциплинарного воздействия, рассматриваемые нами как меры вынужденные, реализуемые в отношении курсантов и слушателей в рамках дисциплинарного производства в совокупности с мерами предупредительного и воспитательного характера, должны быть нацелены, во-первых, на успешное освоение ими образовательной программы подготовки специалиста определенного профиля; а, во-вторых, на выработку навыков соблюдения правил служебного поведения в органах внутренних дел, условно называемых правилами внутренней службы.

При этом, следует учитывать, что кодифицированных правил внутренней службы в органах внутренних дел сегодня не существует. В данный момент эти правила представляют собой разрозненную совокупность требований служебного поведения сотрудников, либо фрагментарно отраженных в различных нормативных правовых актах, либо нелегитимно заимствованных в воинских уставах Вооруженных сил Российской Федерации, либо трансформированных в повседнев-

ные служебные отношения в образовательных организациях МВД России представителями их постоянного состава в качестве обычаев и традиций, исходя из целесообразности и личного опыта, либо содержащихся в локальных нормативных правовых актах руководителей образовательных организаций МВД России, не проходивших официальной государственной юридической экспертизы. Если к этому добавить понятие служебной дисциплины в органах внутренних дел, где используются бланкетные нормы, предполагающие их конкретизацию в соответствующих нормативных и индивидуальных правовых актах, то становится понятной озабоченность в связи с обоснованностью рассматриваемой практики реализации института дисциплинарной ответственности по достижению указанных выше образовательных и служебных задач. Кроме того, в процессе обучения курсанты и слушатели усваивают подобную дисциплинарную практику, сопряженную с широким правовым усмотрением, и в последствии, проходя службу в практических органах внутренних дел, получив соответствующие дисциплинарные полномочия, продолжают ее реализацию.

Говоря о нарушении обучающимися сотрудниками органов внутренних дел служебной дисциплины при реализации властного сегмента своего статуса, следует заметить, что, на наш взгляд, наделять их пусть и неполным набором полномочий по применению мер административного принуждения одновременно с зачислением на должность курсанта и присвоением специального полицейского звания недопустимо, хотя бы из-за отсутствия у них необходимых правоохранных знаний, умений и навыков.

Ведь после этого курсанты официально признаются сотрудниками полиции, и, кроме того, население, ориентируясь на атрибуты форменной одежды, позиционирует их в качестве полноценных полицейских, хотя в действительности, они еще не способны самостоятельно реализовывать властные полномочия, установленные законодательством.

Минимизировать связанные с подобным положением риски способно обязательное правило о допустимости формального признания курсантов (слушателей) в качестве сотрудников полиции только при их безусловном соответствии квалификационным требованиям, установленным МВД России для сотрудников, замещающих должности рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации. Тем более, что должность курсанта, согласно действующему законодательству, ни к должности рядового, ни к должности младшего начальствующего состава органов внутренних дел не относится.

Принимая во внимание временные параметры подобного противоречивого состояния между юридическим и фактическим признанием лиц, зачисленных в образовательную организацию МВД России для очного обучения, в качестве сотрудников органов внутренних дел, уместно заявить о целесообразности выделения среди обучающихся самостоятельной категории сотрудников, для именования которой допустимо использовать приставку «кандидат» или «стажер», исключив при этом из элементов их форменной одежды нашивки (наклейки, накладки) со словом «полиция». Значимыми фрагментами указанного «кандидатского» («стажерского») периода будет являться, по достижении ими совершеннолетия, приве-

дение обучаемых к Присяге сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, а также подтверждение их соответствия квалификационным требованиям к должностям рядового состава органов внутренних дел.

Допуская, что представленные в настоящей статье оценки состояния правового регулирования служебной дисциплины в органах внутренних дел и практики ее обеспечения посредством реализации института дисциплинарной ответственности сотрудников, обучающихся в образовательных организациях МВД России, сформулированные выводы и предложения не являются бесспорными, все же, полагаем, что их использование в нормотворческой и правоприменительной практике будет способствовать укреплению служебной дисциплины и повышению эффективности выполнения служебных задач.

Брунер Р. А.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

О НЕСООТВЕТСТВИИ Ч. 1 СТ. 8.8 КОАП РФ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Часть 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) закрепляет, что использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2.1 и 3 данной статьи, влечет наложение административного штрафа.

По моему мнению, данное законоположение не соответствует Конституции Российской Федерации, ее ст.ст. 1, 2 и 55 (ч. 3), в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, оно допускает возможность привлечения к административной ответственности собственника земельного участка, самостоятельно реализовавшего свое право на выбор (фактическое изменение) основного или вспомогательного вида использования земельного участка в пределах установленных для конкретной территориальной зоны видов разрешенного использования.

Поскольку суждения, согласно которым в случае, когда собственник (правообладатель) земельного участка в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, от него обязательно требуется внесение в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений, а невыполнение этого требования влечет применение части 1 статьи 8.8 КоАП РФ.

Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю, владеть, пользоваться и распоряжаться ею как единолично, так и совместно с другими лицами при условии, что это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 9, часть 1; статья 17, часть 3; статья 35, часть 2; статья 36, части 1 и 2). Корреспондирующие этим конституционным положениям нормы о праве каждого физического и юридического лица на уважение своей собственности и о запрете произвольно лишать имущества содержатся в статье 17 Всеобщей декларации прав человека и статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В порядке реализации отмеченных предписаний Основного Закона, устанавливающих конституционные параметры правового регулирования земельных отношений, Земельный кодекс Российской Федерации (подпункт 8 пункта 1 статьи

¹ © Брунер Р. А., 2020.

1) закрепляет в качестве одного из основных принципов земельного законодательства принцип деления земель по целевому назначению на категории. Будучи неотъемлемым элементом правового регулирования земельных отношений, этот принцип призван обеспечить эффективное использование и одновременно охрану земли, каковым целям служат также положения Земельного кодекса Российской Федерации (пункт 2 статьи 7 и абзац второй статьи 42) и Гражданского кодекса Российской Федерации (пункт 2 статьи 260), возлагающие на собственников земельных участков, включая участки, отнесенные к категории земель населенных пунктов, обязанность использовать их в соответствии с разрешенным видом использования и установленным для них целевым назначением¹.

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации и раскрывающих их содержание правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации вытекает обязанность законодателя соблюдать при регулировании земельных отношений баланс частных и публичных интересов, обусловленный конституционной ценностью земли как особого природного объекта и важнейшего компонента окружающей среды, и, отдавая себе отчет в том, что требование использования земельных участков по их целевому назначению неизбежно сопряжено с сопутствующим вмешательством в свободу владения, пользования и распоряжения имуществом, не допускать отступлений, в том числе при установлении административной ответственности за нарушение данного требования, от конституционных норм, определяющих основания, цели и пределы допустимого ограничения прав и свобод граждан в России как правовом государстве.

Законодатель (в силу статей 1, 2, 9, 15, 17, 19, 36, 55, 71, 72 и 76 Конституции Российской Федерации) не лишен возможности в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий прибегать к установлению административной ответственности за нарушение земельного законодательства, в том числе если такое нарушение связано с использованием земельных участков не по их целевому назначению.

Конституционные требования справедливости, гуманизма и пропорциональности предопределяют необходимость дифференциации юридической ответственности в зависимости от существенных обстоятельств, влияющих на выбор в качестве санкций за то или иное противоправное деяние адекватной меры государственного принуждения. Предусматривая для совершивших правонарушение лиц конкретный вид юридической ответственности, необходимо соотносить его с характером действий (бездействия), их опасностью для находящихся под охраной закона ценностей, личностью и степенью вины правонарушителя, гарантируя тем самым разумную сопоставимость порождаемых последствий причиненному вреду и тем самым не прибегая к избыточному ограничению прав и свобод физических и юридических лиц.

При этом по смыслу статей 49 и 54 Конституции Российской Федерации правовое регулирование оснований, условий и сроков административной ответственности обязано учитывать, что она может наступать только за те деяния, которые

¹ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2009 г. № 1-П, от 30 июня 2011 г. № 13-П, от 14 ноября 2019 г. № 35-П и др.

законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов ответственности, а его признаки и содержание конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности. Общеизвестным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. предусмотрено непосредственно в законе.

Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из ст. 55 Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан, а также обязан соблюдать гарантированное ст. 19 Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, как и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста нормы (в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами), каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) от произвольного административно-юрисдикционного преследования и наказания¹. Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в полной мере распространяются на предусмотренное частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации законодательное регулирование административной ответственности за нецелевое использование земельных участков. Наряду с этим при оценке конституционности указанной нормы (поскольку она, равно как и большинство других норм Особенной части данного Кодекса, имеет бланкетный характер) отдельную значимость приобретает требование ее согласованности в общей системе правового регулирования с соответствующими правилами, установленными регулятивными законодательными (подзаконными) актами.

Хотя сам по себе бланкетный характер охранительных норм не может свидетельствовать об их противоречии Конституции Российской Федерации, в частности ее ст. 54, законодатель, легализуя такие нормы в сфере правового регулирования юридической ответственности, обязан заботиться о надлежащей степени их четкости (ясности), позволяющей заинтересованному лицу посредством обращения к нормативному материалу, содержащемуся в иных правовых актах, соотносить с ними свое поведение (как дозволенное, так и запрещенное) и предвидеть

¹ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 19 марта 2003 г. № 3-П, от 17 января 2013 г. № 1-П, от 10 февраля 2017 г. № 2-П, от 18 января 2019 г. № 5-П и др.

вызываемые им последствия. Соответственно, регулятивные нормы, непосредственно закрепляющие те или иные правила поведения, нарушение которых признается основанием юридической ответственности, должны быть сформулированы так, чтобы содержащиеся в них конструкции (субъективные права, юридические обязанности, юридические процедуры и т.п.) не препятствовали однозначному уяснению смысла действующего правового регулирования¹.

Следовательно, применительно к диспозиции части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации оценка соблюдения конституционного принципа определенности правового регулирования, подразумевающего ясное и четкое закрепление признаков состава административного правонарушения в качестве основания предусмотренной ею административной ответственности, невозможна в отрыве от нормативных положений, устанавливающих порядок и условия разрешенного целевого использования земельных участков, а потому также нуждающихся в конституционной проверке.

Согласно установленному Земельным кодексом Российской Федерации принципу деления земель по целевому назначению на категории правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (подпункт 8 пункта 1 статьи 1). Собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту (ст. 42).

Ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации закрепляет, что земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на семь категорий: 1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли населенных пунктов; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса (пункт 1); при этом правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (пункт 2).

Регулирование отношений по использованию земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, тесно связано с решениями, принимаемыми органами публичной власти в градостроительной сфере и призванными обеспечить комфортную окружающую среду в населенных пунктах, благоприят-

¹ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 3-П, от 17 июня 2014 г. № 18-П, от 23 сентября 2014 г. № 24-П, от 17 февраля 2015 г. № 2-П, от 27 февраля 2020 г. № 10-П и др.

ные условия жизни, транспортную доступность и удобство расположения образовательных, медицинских учреждений, организаций торговли, культуры, физкультурно-спортивных и других организаций¹.

Для достижения этой цели ст. 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации закрепляет основные принципы законодательства о градостроительной деятельности, включая обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (п. 1), осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории (п. 4). Обеспечивая гармоничное сочетание принципов земельного и градостроительного законодательства, федеральный законодатель раскрывает в Градостроительном кодексе Российской Федерации (п. 7 и 9 ст. 1) и Земельном кодексе Российской Федерации (ст. 85) понятие территориальной зоны, для которой в правилах землепользования и застройки определены границы и установлен градостроительный регламент, закрепляющий, помимо прочего, в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков. Такие регламенты, как предусмотрено Земельным кодексом Российской Федерации (п. 2 и 3 ст. 85), создают основу правового режима земельных участков для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и др.), и обязательны для исполнения всеми их собственниками и арендаторами, землепользователями и землевладельцами.

Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает также, что в отношении земельных участков, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, в градостроительном регламенте в обязательном порядке, в частности, указываются виды разрешенного использования земельных участков (ч. 6 ст. 30), среди которых могут быть основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними (ч. 1 ст. 37).

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков выбираются правообладателями земельных участков, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования (п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации и ч. 4 ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Предоставление же разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка осуществляется в установленном законом порядке; в случае отказа в предоставлении такого

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2015 г. № 2317-О.

разрешения собственник земельного участка (физическое или юридическое лицо) вправе оспорить его в суде (ч. 6 и 7 ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Совокупный анализ перечисленных законоположений свидетельствует о том, что собственник земельного участка во всяком случае имеет право самостоятельно выбрать для себя как основной, так и - в дополнение к основному - вспомогательный вид его разрешенного использования, которые предусмотрены правилами землепользования и застройки муниципального образования для определенной территориальной зоны. При этом ни Земельный кодекс Российской Федерации, ни Градостроительный кодекс Российской Федерации непосредственно не возлагают на лицо, использующее земельный участок не только в соответствии с основным видом его разрешенного использования, указанным в Едином государственном реестре недвижимости, но и в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования, который предусмотрен правилами землепользования и застройки муниципального образования для определенной территориальной зоны, каких-либо обязанностей по уведомлению о своем решении тех или иных органов публичной власти, что, в частности, подтверждается отсутствием в них, впрочем как и в других нормативных актах, положений, закрепляющих порядок (условия и сроки) исполнения таких обязанностей.

Сведения о категории земель, к которой отнесен земельный участок, и о виде или видах его разрешенного использования согласно ст. 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в числе других сведений о земельном участке как объекте недвижимости вносятся в Единый государственный реестр недвижимости в качестве дополнительных сведений (ч. 1 и 5). Одновременно эта же статья устанавливает, что к дополнительным сведениям об объекте недвижимости относятся сведения, которые изменяются на основании решений (актов) органов государственной власти или органов местного самоуправления; сведения, которые содержатся в других государственных или муниципальных информационных ресурсах (за исключением сведений, отнесенных ч. 2 названной статьи к основным сведениям об объекте недвижимости); сведения, которые в соответствии с ч. 1–3 ст. 38 данного Федерального закона вносятся в уведомительном порядке (ч. 3).

На основании ст. 13 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» внесение сведений о земельном участке как объекте недвижимости в Единый государственный реестр недвижимости осуществляется органом регистрации прав: 1) в результате государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав – при внесении основных сведений об объекте недвижимости и сведений о правах, об ограничениях прав и обременениях объекта недвижимости, о сделках, подлежащих на основании федерального закона государственной регистрации; 2) в порядке межведомственного информационного взаимодействия – при внесении дополнительных сведений об объекте недвижимого имущества, при внесении сведений в реестр границ, а также в установленных данным Федеральным законом случаях сведений о лице, за которым зарегистрировано право на объект недвижимости, а также лице, в пользу которого установ-

лены ограничения права, обременения объекта недвижимости; 3) в уведомительном порядке – при внесении в установленных данным Федеральным законом случаях дополнительных сведений, внесение которых в Единый государственный реестр недвижимости не влечет за собой переход, прекращение права, ограничение права или обременение объекта недвижимости.

Правоприменительное толкование установленного Земельным кодексом Российской Федерации и Градостроительным кодексом Российской Федерации правового режима использования земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием во взаимосвязи с обозначенными положениями Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» не исключает такой интерпретации гарантированного собственнику (правообладателю) права самостоятельного выбора в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка вспомогательного вида его разрешенного использования, при которой в интересах обеспечения достоверности сведений об осуществляемых собственником (правообладателем) разрешенных видах использования земельного участка сделанный им выбор должен в уведомительном порядке отражаться в Едином государственном реестре недвижимости.

Изучение судебной практики, связанной с применением законодательства о целевом использовании земельных участков и государственной регистрации прав на них, показывает, что как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды по-разному понимают порядок и условия реализации собственником (правообладателем) земельного участка предоставленного ему права самостоятельного выбора (в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка) вспомогательного вида его разрешенного использования.

Преимущественно в таких случаях суды полагают, что наличие у собственника (правообладателя) земельного участка права использования земельного участка в соответствии с любым из предусмотренных для той или иной территориальной зоны основного и вспомогательного видов его разрешенного использования не отменяет, исходя из системного толкования ст. 1, 7 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации, ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации и ст. 8 и 13 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», обязанности собственника (правообладателя) оформить в уведомительном порядке все осуществляемые им виды разрешенного (основного и вспомогательного) использования своего земельного участка, тем более что это согласуется с интересами адекватного определения его налогового бремени. Если же вспомогательный вид разрешенного использования земельного участка осуществляется его собственником (правообладателем) без документального оформления в Едином государственном реестре недвижимости, такие действия должны квалифицироваться в качестве нарушения правового режима целевого использования земельного участка и влечь наступление административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Обоснование такого подхода судебная практика находит в правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 1 Обзора практики

рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 ноября 2018 года¹. В нем в целях установления единообразия судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов было акцентировано внимание на том, что при наличии утвержденных в установленном порядке правил землепользования и застройки собственник земельного участка, находящегося в частной собственности, может выбирать основные и вспомогательные виды его разрешенного использования самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований с органами местного самоуправления и изменение сведений о разрешенном использовании земельного участка должно производиться на основании заявления заинтересованного лица и необходимых для кадастрового учета документов с использованием процедуры кадастрового учета изменений объекта недвижимости.

Вместе с тем в судебных актах достаточно распространена, в том числе после утверждения названного Обзора, и прямо противоположная трактовка правового режима правомерного использования собственником (правообладателем) принадлежащего ему земельного участка, согласно которой целевым использованием земельного участка следует считать любой из видов (основной и вспомогательный) его разрешенного использования, установленных градостроительными регламентами для соответствующей территориальной зоны, поскольку каждый из них соответствует требованиям рационального и эффективного использования земель согласно их целевому назначению. Ее предсказуемым итогом является вывод, согласно которому непременным условием привлечения к ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, может быть только расхождение между фактическим использованием земельного участка и разрешенными видами (основным и вспомогательным) его использования, предусмотренными градостроительным регламентом, тем более что ответственность за непредставление в орган регистрации прав необходимых документов (содержащихся в них сведений) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости согласно ч. 21 ст. 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» предусмотрена лишь для органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных указанных в этом Федеральном законе компетентных лиц (за исключением суда).

Наглядным подтверждением тому может служить определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 310-ЭС20-8733, указавшей, что использование части земельного участка в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования не свидетельствует об использовании земельного участка не по целевому назначению, а отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости сведений о виде

¹ Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка. Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 ноября 2018 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2019. № 5.

разрешенного использования земельного участка не образует состава правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Нет единства в вопросе о необходимости внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка по инициативе его собственника (правообладателя) и у органов государственной власти, наделенных в силу ст.ст. 84 (п. «д»), 105 и 107 Конституции Российской Федерации полномочиями по принятию, одобрению, подписанию и обнародованию федеральных законов.

В случаях, когда толкование нормы права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет - вследствие фактического оправдания правоприменительной практикой альтернативных вариантов ее интерпретации - неясность правового регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов предпочтителен для определения прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, нужно руководствоваться конституционными принципами равенства и справедливости, а также требованиями формальной определенности правовых норм, с тем чтобы избежать отступления от универсальных начал законодательного регулирования и правоприменения, вытекающих из ст.ст. 1 (ч. 1), 18, 19 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации.

Но если исключаящие друг друга варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладывающегося в конституционные рамки законодательной дискреции, а единая судебная практика применения такой нормы не сформирована, уяснить ее действительное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удается не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным способом выявления подлинного смысла и значения установленного законодателем правового регулирования является - в силу принципа разделения властей (ст. 10 Конституции Российской Федерации) - законодательное уточнение нормативных положений, неясность (неоднозначность) которых, неустранимая средствами юридического, в том числе конституционно-правового, толкования, создает непреодолимые препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения¹.

Это в полной мере относится к правовому регулированию, касающемуся предоставленного собственнику (правообладателю) земельного участка права самостоятельного выбора вспомогательного вида его разрешенного использования без дополнительных разрешений и согласований, поскольку ни одна из взаимоисключающих правоприменительных версий его законной реализации, сложившихся в юридической практике, принципиально не расходится с Конституцией Российской Федерации. При таких обстоятельствах отсутствие единообразного понимания в вопросе о том, должен ли собственник (правообладатель) земельного

¹ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2013 г. № 29-П, от 25 июня 2015 г. № 17-П, от 30 марта 2018 г. № 14-П, от 23 июня 2020 г. № 28-П и др.).

участка, реализовавший право самостоятельного выбора - в дополнение к основному виду разрешенного использования - вспомогательного вида его разрешенного использования, инициативно позаботиться о внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений, отражающих фактическое использование своих земельных участков, не может в системе действующего правового регулирования не восприниматься как расходящееся с общеправовым критерием определенности, ясности и недвусмысленности закона (правовой нормы), что, в свою очередь, влечет за собой риски произвольного привлечения указанных лиц к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Неоднозначность, неясность и недосказанность правового регулирования неизбежно препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и непоследовательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации [10].

Следует подчеркнуть, что часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее ст.ст. 19 (ч. 1 и 2), 36 (ч. 2), 54 (ч. 2) и 55 (ч. 3), постольку, поскольку неопределенность действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли собственник (правообладатель) земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, вносить в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании, создает неопределенность и в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.

Брунер Р. А.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Прудникова Т. А.²,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАПРЕТА НА ПОСЕЩЕНИЕ МЕСТ ПРОВЕДЕНИЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЙ В ДНИ ИХ ПРОВЕДЕНИЯ

В настоящее время перед государством и обществом стоит решение важной задачи по снижению уровня социальной опасности, которая выражается в агрессивных действиях спортивных фанатов. Главной угрозой являются участвовавшие массовые беспорядки на стадионах и местах возле них, а также явное неуважение к обществу со стороны спортивных фанатов посредством иных действий. Нередко агрессивно настроенные болельщики вступают в стычки с другими болельщиками, а иногда и с сотрудниками правоохранительных органов.

Данную проблему в настоящее время пытаются решить законодательные и правоохранительные органы и не только в России, но и во многих других странах, например, в Англии, Германии, Испании и США.

Как следствие результатом деятельности законодательных органов Российской Федерации по решению данной проблемы стало принятие 23 июля 2013 г. Федерального закона № 192-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований»³, в соответствии с которым в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) были внесены изменения, в том числе появился новый вид административного наказания, установленный ст. 3.14 «Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения», а административная ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований была также установлена указанным федеральным законом в ст. 20.31 КоАП РФ.

Согласно ст. 3.14 КоАП РФ административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей и устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет.

Как видно из содержания указанной статьи, суть административного запрета заключается в том, что гражданину временно запрещается посещение спортивных

¹ © Брунер Р. А., 2020.

² © Прудникова Т. А., 2020.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013, № 30 (ч. I). Ст. 4025.

мероприятий и устанавливается за нарушение правил поведения во время проведения официального спортивного соревнования.

В целях дальнейшего правового регулирования и реализации данного вида наказания было издано Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» (далее – Правила)¹.

Также при реализации данного вида наказания правоприменителю необходимо руководствоваться Федеральным законом от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»², который определяет ключевые понятия, для реализации рассматриваемого вида наказания:

– *зрители* – физические лица, находящиеся в месте проведения официального спортивного соревнования, не являющиеся его участниками и иным образом не задействованные в проведении такого соревнования, в том числе в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении такого соревнования;

– *официальные физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия* – физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия, включенные в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий, и спортивных мероприятий, календарные планы физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Из содержания указанных норм права, регламентирующих данный вид наказания, следует, что зрителям при проведении официальных спортивных мероприятий запрещается:

– находиться в местах проведения официальных спортивных соревнований в состоянии алкогольного опьянения;

– бросать предметы в других зрителей или спортсменов;

– оскорблять других лиц;

– скрывать свои лица;

– осуществлять действия, создающие угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц.

Также зрителям запрещается проносить на спортивные объекты и там их использовать следующие предметы:

– оружие, боеприпасы, колющие или режущие предметы, огнеопасные и пиротехнические вещества, включая сигнальные ракеты, файеры, петарды, газовые баллоны и предметы (химические материалы), которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов;

– духовые приспособления для извлечения звуков (в том числе вуузелы), за исключением горнов и дудок;

– алкогольные напитки любого рода;

– наркотические и токсические вещества или стимуляторы;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

- прохладительные напитки в стеклянной или жестяной таре, а также в пластиковой таре объемом более 0,5 литра;
- пропагандистские материалы экстремистского характера или содержащие нацистскую атрибутику, или символику, либо атрибутику или символику экстремистских организаций.

Что касается использования зрителями средств поддержки, то по этому поводу в Правилах отмечено, что баннеры и флаги, пронос которых в места проведения спортивных соревнований не требует согласования с организатором официального спортивного соревнования, не должны превышать размеры 2 м на 1,5 м, в том числе на пустотельных древках, не превышающих 1,5 м в длину и 2,5 см в диаметре. При этом, если на них содержится надпись на иностранном языке или языке республик Российской Федерации, то перевод на русский язык должен быть удостоверен нотариально или организатором спортивного соревнования.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания за административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.31 КоАП РФ, применяется только к специальному субъекту – гражданину, нарушившему правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, назначается судьей и заключается во временном запрете гражданину на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Особенности назначения административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения обусловлены тем, что:

- правила поведения могут быть нарушены только зрителями;
- может назначаться только гражданам, являющимся зрителями, и не может быть назначен иным лицам, находящимся в месте проведения официальных соревнований в дни их проведения (волонтерам; контролерам-распорядителям; организатор физкультурного мероприятия или спортивного мероприятия; спортивный судья и др.);
- нарушение правил поведения зрителей должно иметь место при проведении официальных спортивных мероприятий.

Рассмотрение дел по правонарушениям влекущим наказание в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения согласно ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ отнесено к компетенции мировых судей¹.

Порядок исполнения постановлений об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения регламентируется ст. 32.14 КоАП РФ и возложено на лицо, к которому применен данный вид наказания.

¹ Брунер Р. А., Кивич Ю. В. Критерии отнесения дел об административных правонарушениях к юрисдикции мировых судей // Современное право. 2016. № 1. С. 105.

В соответствии со ст. 32.14 КоАП РФ – органы внутренних дел ведут учет лиц, которым назначен административный запрет, в целях обеспечения исполнения постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения¹.

В дни проведения официальных спортивных соревнований с целью недопущения лиц, в отношении которых установлен административный запрет, в места их проведения, при несении службы, как на объектах спорта, так и на прилегающей территории, сотрудники ОВД при проверке документов, удостоверяющих личность граждан в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»², проверяют граждан на предмет наличия у них административного наказания в виде административного запрета на посещение официальных спортивных мероприятий в дни их проведения.

Несмотря на довольно проработанную со стороны законодателя регламентацию назначения и применения данного вида наказания, в настоящее время существует и ряд правовых пробелов в части реализации на практике рассматриваемого вида наказания.

По мнению автора, законодателю в настоящее время следует уточнить одно из ключевых понятий используемое при назначении административного запрета на посещение официальных спортивных мероприятий в дни их проведения, а именно понятие – *«официального спортивного мероприятия»*, в связи с чем, представляется целесообразным внести изменения в ст. 3.14 КоАП РФ или Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», в котором следует закрепить данное понятие.

Как показывает практика, официальные спортивные мероприятия на территории Российской Федерации могут проводиться не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне, в связи с чем, возникает вопрос о целесообразности установления административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации.

Таким образом, внесение соответствующих изменений в части дальнейшего регулирования назначения и применения рассматриваемого вида наказания является весьма актуальным и повысит эффективность применения норм об административной ответственности за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.

¹ Государственная служба в органах внутренних дел : курс лекций / [С. Н. Бочаров и др.]; под ред. С. Н. Бочарова. Ч. 2. М. : МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя, 2015. С. 13.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2011, № 7. Ст. 900.

Брылева Т. О.¹,
курсант 491 взвода 2 «Д» курса
института подготовки сотрудников
для органов предварительного расследования
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель: **Амельчакова В. Н.,**
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПО ОКАЗАНИЮ СОДЕЙСТВИЯ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ

«Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», была создана для оказания содействия соотечественникам, ассоциирующим свою судьбу и судьбу своих детей с Россией.

Программа была утверждена в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 12.05.2020) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»² (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»). Так особое внимание следует уделить гражданам из стран бывшего СССР, ведь скорее всего адаптируются и интегрируются те соотечественники, которые воспитаны в традициях советской культуры и владеют русским языком.

Принятие программы было обусловлено резким уменьшением трудового потенциала страны и с демографическим кризисом. В последние годы коэффициент миграционного прироста населения возрос, но это компенсирует лишь одну пятую естественной убыли населения. Ведущим направлением в отношении соотечественников является оказание содействия добровольному переселению граждан в Российскую Федерацию. Если рассматривать данное направление как целое явление, можно сделать вывод, что оно складывается из решения множества задач, каждая из которых обуславливается наличием различных сфер государственного управления.

Реализация программы основывается на следующих нормативных правовых актах:

¹ © Брылева Т. О., 2020.

² Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637-ФЗ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (с изм. и доп.) // НПП «Гарант-сервис» // URL: <http://base.garant.ru/189653/>.

– «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.)

– Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

– Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4530-1-ФЗ «О беженцах»;

– Федеральный закон от 27 июня 2018 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

– Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 12.05.2020 г.) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

За границей работу с соотечественниками осуществляют уполномоченные органы, к которым относятся: представительства (представители) МВД за рубежом и консульские учреждения Российской Федерации. Вышеуказанные органы осуществляют информирование соотечественников о госпрограмме, проводят среди желающих принять в ней участие разъяснительную работу, выполняют необходимые подготовительные мероприятия, связанные с регистрацией в качестве участника госпрограммы и оформляют свидетельства участника.

На территории Российской Федерации, работу с прибывшими из-за рубежа гражданами проводят федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Основным федеральным органом исполнительной власти, участвующим в реализации мероприятий Государственной программы на территории Российской Федерации является Главное управление по вопросам миграции.

География стран, из которых пребывают соотечественники, весьма обширна, это не только представители стран СНГ, но и представители европейских государств. По данным мониторинга за 1 квартал 2020 г., МВД России приняло заявления от восьми представительств за рубежом, среди которых Армения, Киргизия, Латвия, Молдавия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина. Большинство граждан пребывают из Казахстана и Таджикистана.

Наибольшей популярностью у переселенцев пользуется Центральный федеральный округ, именно туда переезжает значительное число граждан, второе место принадлежит Сибирскому федеральному округу. Наименьшей популярностью среди переселенцев пользуется Северо-Кавказский федеральный округ.

На территории субъектов Российской Федерации существуют программы, которые на начальном этапе переселения позволяют гражданам гармонично влиться в новое социально-экономическое общество. Например, предусматривается обеспечение переселенцев жильем и работой, предоставляется возможность переобучения и переквалификации.

Начиная с 2011 г., МВД России проводит мониторинг программы, а разделение статистических данных осуществляется по уровню образования, гендерному и территориальному признакам.

Основная функция данной программы заключается не только в оказании помощи людям, которые желают вернуться на свою историческую родину, но и в укреплении русских диаспор, путем оказания содействия в переселении. Контролируемый миграционный поток граждан из различных стран позволяет не только частично восполнить трудовой потенциал страны, но и существенно поднять позитивный имидж Российской Федерации¹.

Статус участника программы выступает в качестве основного механизма реализации государственной программы. Он имеет право:

- на компенсацию расходов за переезд к месту проживания;
- на получение материального пособия на благоустройство;
- на право заниматься предпринимательской деятельностью до приобретения гражданства Российской Федерации (сроком не более шести месяцев);
- на льготные условия для получения гражданства: участник программы получает документ в короткие сроки – 3 месяца (в общем порядке приходится ждать около 5 лет).

Я считаю, что статус гражданина Российской Федерации, добровольно переселившегося позволяет получить доступ ко многим общественным благам: все компенсации осуществляются за счет средств государственного бюджета; участнику программы предоставляется вакансия (обеспечивается возможность свободного трудоустройства в регионе, где проживает); вправе пользоваться бесплатными медицинскими услугами.

Главные преимущества программы заключаются в том, что она охватывает широкий круг лиц, при этом список документов, необходимых для переселения, весьма краток: заявление на участие в государственной программе, паспорт, свидетельство о рождении, документы о семейном положении, документы об образовании и т. д. По сравнению с 2018 г., количество участников программы увеличилось²:

Год	Количество граждан, оформивших гражданство Российской Федерации, всего чел.	Количество участников программы, чел.	Соотношение количества участников программы в общей численности человек, ставших гражданами Российской Федерации
2018	572	477	83,4 %
2019	787	646	82 %

Несмотря на все превалирующие качества, государственная программа обладает несовершенствами, поэтому можно выделить несколько проблем, связанных с реализацией программы на территории Российской Федерации.

¹ Докучаева А. Тернистый путь домой (Иммиграция соотечественников в Россию) // Постсоветский материк. 2016. № 4 (12). С. 64–65.

² URL: https://xnb1aew.xn-p1ai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvvm/compatriots.

Одной из проблем является отсутствие гибкости и невозможность подстраиваться под современные условия. Сегодня эта проблема особенно актуальна. Ввиду распространения новой коронавирусной инфекции была выявлена неспособность программы к адаптации в условиях удаленного режима работы. В связи с тем, что участие в программе предполагает личное присутствие заявителя, участники несколько месяцев не могли воспользоваться возможностью подать заявление на переселение. Именно поэтому целесообразным представляется модернизировать программу и обеспечить ее функционирование онлайн.

Отсутствует координационная целостность в работе органов власти, реализующих программу. Полномочия каждого четко не определены, в связи с многочисленностью субъектов. Фактически, человек, который решает принять участие в программе, пребывает в замешательстве и не знает, что ему делать и куда обращаться. В качестве задач, устраняющих недостатки в реализации государственной программы, органами власти могут быть приняты меры, касающиеся внесения дополнений в законодательную базу, создание ресурсов, на основе которых у переселенцев будет возможность как можно больше узнать о программе.

Другая проблема связана с тем, что лишь определенные регионы готовы принять переселенцев. Также стоит отметить, что в рамках программы не до конца решен жилищный вопрос. Большинство переселенцев размещаются в съемных квартирах или в местах временного размещения. При этом решение этих проблем возложено, в первую очередь, на принимающие регионы, что еще сильнее усугубляет проблему. В связи с этим представляется необходимым создание специального жилищного фонда, который сможет обеспечить помощь в поиске жилья по доступным ценам.

Несмотря на вышеуказанные недостатки, программа является довольно важным и эффективным шагом на пути решения демографической проблемы в Российской Федерации, так как она позволяет восполнять естественную потерю населения с помощью соотечественников, въезжающих на территорию нашего государства.

Данная государственная программа, безусловно, является лишь частью всех тех мер, что принимаются для исправления тяжелой демографической ситуации – именно эта программа показала себя одним из самых эффективных способов улучшения демографической ситуации, отчего можно сделать вывод о том, что правительству Российской Федерации стоит приложить все усилия для расширения программы и увеличения ее эффективности.

Бутова М. В.¹,

адъюнкт Воронежского института МВД России

ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ПОМЕЩЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ЦЕНТР ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Еще с XVIII в., начала развития предупредительной системы в правоохранительных органах, особое внимание заслуживала категория несовершеннолетних, как наиболее подверженная стать жертвой преступлений или вовсе от своей правовой неграмотности становятся активными участниками совершения антиобщественных действий. Ненормативное поведение должно рассматриваться комплексно в социально-культурном, личностном и педагогическом аспектах².

Согласно статистическим сведениям ГИАЦ МВД России, в 2019 г. преступность среди несовершеннолетних снизилась на 4,6 % (с 43 553 до 41 548). Удельный вес таких преступлений от числа предварительно расследованных деяний составляет 3,9 % (2018 г. – 4 %)³. Тем не менее, подростками совершается немыслимое количество антиобщественных действий, ежегодно фиксируется более 7 млн пресеченных административных правонарушений.

Предупредительная деятельность в большей степени возлагается на сотрудников по делам несовершеннолетних (далее – ПДН), которая реализуется преимущественно на этапе формирования у несовершеннолетнего умысла на совершение правонарушений. В целях предупреждения правонарушений несовершеннолетних сотрудники ПДН, на мой взгляд, реализуют следующие административно-правовые средства:

1. Административно-правовые средства в форме непринудительных действий (воспитательного и организационного характера).

2. Административно-правовые средства в форме принудительных действий: разобщение членов асоциальной микрогруппы (подростков) с целью прекращения между ними общения; осуществление задержания; доставление несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (далее – ЦВСНП), в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (далее – СУВУЗТ) и т. д.

На наш взгляд, ЦВСНП МВД России можно рассматривать как одно из приоритетных направлений в предупредительной деятельности. Для обеспечения защиты жизни и здоровья несовершеннолетних правонарушителей, предупреждения совершения ими повторных общественно опасных деяний должны использоваться возможности ЦВСНП. По каждому факту доставления подростков

¹ © Бутова М. В., 2020.

² Бутова М. В. Причины развития отклоняющегося поведения несовершеннолетних : коррекция и профилактика // Вестник Воронежского института МВД России. 2019. № 2. С. 271–274.

³ Состояние преступности в России за январь–декабрь 2019 г. // Статистический сборник ФКУ ГИАЦ МВД России. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/1748898>.

в ЦВСНП информируются районные органы внутренних дел, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы образования, а при необходимости прокуратура, органы опеки и попечительства.

Далее представлена диаграмма, которая в динамике отражает статистические данные, касающихся помещения несовершеннолетних в ЦВСНП в России, мы наблюдаем стабильную тенденцию к снижению за последние пять лет.



Количество несовершеннолетних по России, помещенных в ЦВСНП за 2015–2019 гг.

Как показывает практика, такое снижение показателей связано с гуманизацией уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних преступников, декриминализации определенных составов преступлений, которые как раз-таки наиболее часто совершаются несовершеннолетними. Самым ярким примером является изменение в 2016 г. нормы уголовного законодательства, квалифицирующую хищение чужого имущества до 2 тыс. 500 руб., влекущую теперь административную ответственность по ст. 7.27 «Мелкое хищение» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Учитывая то, что современное подрастающее поколение обладает хорошей осведомленностью, то оно не боится привлечения к уголовной ответственности.

В целях повышения эффективности профилактического воздействия представляется необходимым внесение изменений в Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – ФЗ-№ 120).

В соответствии с п. 2 ст. 22 вышеуказанного закона в ЦВСНП могут быть помещены несовершеннолетние:

- направляемые по приговору суда или по постановлению судьи в СУВУЗТ;
- временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в СУВУЗТ;
- самовольно ушедшие из СУВУЗТ;
- совершившие общественно опасное деяние до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за это деяние;
- совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность, до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;

– совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность.

Изучив материалы учетно-профилактических карточек, можно сделать вывод о том, что несовершеннолетние, поставленные на учет в связи с совершением административного правонарушения, зная, что они не могут быть привлечены к ответственности, не чувствуют за собой вины и совершают вновь антиобщественные действия (систематическое употребление спиртосодержащей продукции, наркотических и психотропных веществ, занятие бродяжничеством и попрошайничеством и т. д.).

В связи с этим, предлагаем в п. 2 ст. 22 ФЗ-№ 120 добавить подпункт 7 следующего содержания: «систематически совершающие антиобщественные действия».

П. 6 ст. 26 ФЗ-№ 120 предусматривает возможность направления до рассмотрения судьей материалов о помещении в СУВУЗТ несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, на срок до 30 суток в ЦВСНП органа внутренних дел¹. Данная норма является диспозитивной, т. е. направление в ЦВСНП несовершеннолетних не является обязательным.

Законодатель, устанавливая срок, на который возможно направление несовершеннолетних в ЦВСНП, не закрепляет механизм расчета (определения) этого периода. Как представляется, начало исчисления 30-суточного срока должно определяться днем помещения в ЦВСНП несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности.

В качестве правового основания такого направления выступает постановление судьи, т. е. решение судьи, оформленное в письменном виде, которое содержит сведения, указывающие на необходимость помещения в ЦВСНП несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, с обязательным обоснованием необходимости такого помещения².

Законодатель также предусматривает случаи, когда может быть применена рассматриваемая мера в отношении несовершеннолетнего:

1. Необходимость обеспечения защиты его жизни или здоровья, что предполагает существование угрозы для жизни или здоровья подростка, в связи с чем он должен быть помещен в ЦВСНП.

Так, по делу 7-15/2017 г. основанием для помещения несовершеннолетнего в ЦВСНП была указана необходимость обеспечения защиты жизни или здоровья несовершеннолетнего, а также совершение несовершеннолетним правонарушения, подпадающего под признаки административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.1 КоАП РФ.

Из материалов дела, следует, что несовершеннолетний находится в розыске, как самовольно ушедший из дома, за отделом МВД России по Динскому району Краснодарского края. Несовершеннолетний на территории г. Можги и Можгинского района Удмуртской Республики не проживает, удостоверяющих

¹ Приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» // Российская газета. 2012. № 290.

² Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. М. : Юрайт, 2014. С. 166.

личность документов и средств к существованию не имеет, находится в социально опасном положении для жизни и здоровья, нуждается в защите и помощи государства до передачи законному представителю¹.

2. Необходимость предотвращения повторного совершения им общественно опасного деяния; в подпункте 2 п. 6 ст. 26 ФЗ-№ 120 отсутствует прямое указание на собственно преступление, однако, с учетом критерия общественной опасности, можно это предположить.

Так, по делу 7-1/2016 в качестве основания направления несовершеннолетнего в ЦВСНП была указана необходимость предупреждения повторного совершения им общественно опасного деяния, так как в отношении него неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовные дела по 4 эпизодам ст. 116 ч. 1 УК РФ, по ст. 167 УК РФ, по 2 эпизодам ст. 119 УК РФ, по 3 эпизодам ст. 158 ч. 1 УК РФ. Суд установил, что законный представитель несовершеннолетнего не имеет возможности достаточного контроля над ребенком, а профилактическая работа, проводимая школой, КДН и ЗП, инспектором отдела по делам несовершеннолетних не оказывают должного влияния на подростка, он продолжает совершать общественно опасные деяния.

С другой стороны, преступление характеризуется не только одной общественной опасностью. Полагаем необходимо уточнить в законодательном порядке, о каком общественно опасном деянии здесь идет речь. Например, «общественно опасного деяния, предусмотренного нормами Уголовного кодекса Российской Федерации».

3. Отсутствие у него места жительства, места пребывания. Категория таких несовершеннолетних, как правило, включает тех из них, которые не имеют права собственности или права пользования либо иного вещного права на жилое помещение, либо детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей.

4. Злостное уклонение несовершеннолетнего от явки в суд или от медицинского освидетельствования.

При этом законодатель дает определение злостного уклонения несовершеннолетнего от явки в суд или от медицинского освидетельствования, понимая под ним случаи такой неявки два или более раза в суд или медицинскую организацию, осуществляющую медицинское освидетельствование, по неуважительным причинам либо сокрытия с места жительства или места пребывания.

В рассматриваемом случае возникает необходимость толкования оценочного понятия «неуважительная причина». В каждом конкретном случае неуважительность причины оценивает только суд. Я считаю, что это может быть любая причина объективного характера, не имеющая отношения к личности несовершеннолетнего (в частности, необходимость осуществлять уход за больным родственником).

¹ Справка Можгинского районного суда Удмуртской Республики по обобщению практики рассмотрения дел о помещении несовершеннолетнего в Центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел за период с 15 сентября 2015 г. по 1 ноября 2017 г. // URL: <http://mozhginskiygor.udm.sudrf.ru> (дата обращения: 02.11.2020).

Подтверждением злостного уклонения несовершеннолетнего могут служить: объяснения несовершеннолетнего, его родственников, других лиц, рапортом сотрудника полиции, расписка несовершеннолетнего о явке в суд, другие данные о его неявке в суд или для прохождения медицинского освидетельствования, а также сведения, подтверждающие, что несовершеннолетний скрывался.

В рамках исследуемой проблемы можно предложить некоторые меры по совершенствованию законодательства:

- дополнить п. 6 ст. 26 ФЗ-№ 120 с указанием на то, что начало исчисления срока определяется моментом (днем) помещения в ЦВСНП несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности;
- подпункт 2 п. 6 ст. 26 ФЗ-№ 120 уточнить указание на «общественно опасное деяние, предусмотренное нормами Уголовного кодекса Российской Федерации».

В заключении хотелось бы отметить, что в административной деятельности ЦВСНП накопился ряд вопросов, которые требуют разрешения. Так внесение вышеуказанных изменений и дополнений в ФЗ-№ 120 позволит снизить уровень преступности несовершеннолетних, а также повысить эффективность работы органов внутренних дел по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Василенко Г. Н.¹,

заместитель начальника

кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин

Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова,

кандидат юридических наук, доцент

ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПОСЯГАТЕЛЬСТВАМ НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЛИЧНОЙ ЖИЗНИ

Проблемы обеспечения неприкосновенности личной жизни в условиях глобальной цифровизации общественных отношений формируют актуальную повестку для научного обоснования современных возможностей правового охранительного воздействия в пределах деликтных отраслей российского права.

Учитывая межотраслевой характер права на неприкосновенность личной жизни как объекта правоохраны следует рассматривать доступные механизмы воздействия на нарушения в указанной сфере с позиций уголовного и административного законодательства, опираясь на существующий зарубежный опыт.

Право на неприкосновенность личной жизни относится к основным правам, его защита декларируется положениями Конституции Российской Федерации² и Всеобщей декларацией прав человека³. В свою очередь Гражданский кодекс Российской Федерации запрещает без согласия гражданина распространение фактически любой информации о его личной жизни⁴. Однако механизмы защиты права на личную жизнь, предлагаемые законодателем в ст. 12 ГК РФ, не всегда способны обеспечить превенцию как в частном, так и в публичном смысле.

К более действенным правовым средствам относится уголовная ответственность в пределах ст.ст. 137 и 138 УК РФ, хотя ознакомление с санкциями указанных статей наталкивает на мысль о соответствии тяжести наказания и общественной опасности совершенных деяний.

В контексте применения альтернативных мер правового воздействия на не общественно опасные посягательства в отношении права на личную жизнь граждан допустимо предположить охранительные меры административно-правового законодательства, однако, анализ положений гл. 5 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» дает основания для вывода об отсутствии подобных норм в ключевом источнике законодательства об административных правонарушениях.

Подобная ситуация вряд ли может рассматриваться как удовлетворительная, хотя бы с позиции того, что производство по делам об административных правонарушениях гораздо более оперативно, в сравнении с уголовным процессом, позволило бы обеспечивать привлечение лиц к юридической ответственности за не

¹ © Василенко Г. Н., 2020.

² Ст. 23 Конституции Российской Федерации.

³ Ст. 12 Всеобщей декларации прав человека.

⁴ Ст.ст. 152.1 и 152.2 ГК РФ.

общественно опасные посягательства на неприкосновенность личной (частной) жизни.

С другой стороны, отсутствие дифференцированного межотраслевого подхода к определению деликтов как преступлений и административных правонарушений в рассматриваемой сфере вряд ли можно соотнести с принципом соразмерности уголовного наказания совершенному правонарушению, ведь далеко не все посягательства такого рода влекут пагубные для общественных интересов последствия¹, но при этом все из них требуют обязательной и скорейшей реакции в виде юридической ответственности пусть не уголовного, но административного свойства.

В том числе исходя из указанных выше доводов, вполне обосновано будет рассмотреть возможность декриминализации части составов преступлений в сфере посягательств на неприкосновенность частной (личной) жизни и применения возможностей административной преюдиции.

Своевременность и актуальность подобных решений подтверждается многочисленными публичными поводами, а также появлением новых видов посягательств на частную (личную) жизнь граждан, связанных с распространением фотографий и видеозаписей интимного содержания («нюдсов»).

В подобные ситуации с нарастающей периодичностью попадают различные публичные персоны, например, большой резонанс вызвала ситуация с футболистом сборной России Артемом Дзюбой, но, там речь шла о преступлении – вымогательстве крупной суммы денег. Однако, зачастую люди решают выложить чужие «нюдсы» не ради выгоды, а по мотивам мести, например, обидевшись на что-либо. Здесь дифференциация уголовной и административной ответственности вполне уместна.

Вторая сторона рассматриваемой тематики – это защита прав на личную жизнь несовершеннолетних. В последние годы получило распространение такое негативное явление как «кибергруминг» – выманивание у несовершеннолетних их интимных изображений с целью последующего шантажа. Уровень деликтности в указанной сфере позволяет оценить масштабы противоправного воздействия – только за 2018–2019 гг. жертвами этого явления в отдельно взятой стране – в Великобритании стали почти 19 тыс. детей².

Одной из причин распространения данного явления выступает отсутствие административной или какой бы то ни было иной юридической ответственности за обмен сообщениями интимного содержания среди несовершеннолетних. Справедливости ради необходимо подчеркнуть, что в некоторых странах такие действия, получившие название «секстинг», запрещены законом.

Например, в Австралии лицо, не достигшее возраста 18 лет не имеет права делать интимные фотографии, отправлять и постить их, а если этот человек старше

¹ Лобанова И. К. К вопросу об административной ответственности за посягательства на общественную нравственность / Конституция Российской Федерации и современный правопорядок. Московская юридическая неделя. Материалы XV Международной научно-практической конференции: в 5-ти частях. 2019. С. 360–364.

² URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/grooming-child-sex-abuse-exploitation-rotherham-rochdale-police-a9215261.html>.

10 лет, то его могут привлечь к ответственности¹. В некоторых штатах Северной Америки за «секстинг» также предусмотрено наказание². Так, в штате Аризона несовершеннолетнему лицу, которое отправляет интимные фотографии либо получает их, грозит штраф в 500 долл. или тюремное заключение на 30 дней. Во Флориде несовершеннолетних за отправку либо хранение «нюдсов» в первый раз наказывают общественными работами или штрафом, а при рецидиве речь может пойти об уголовном наказании. В Канаде отправка изображений интимного содержания или их получение несовершеннолетним лицом квалифицируется как распространение детской порнографии³.

Приведенные примеры отражают юридическую реакцию развитых зарубежных государств на проблему, которая приобрела международный характер, и одновременно позволяют критически оценить отечественного законодателя, допустившего очевидный пробел в разработке и реализации действенных мер административно-правового воздействия на подобные правонарушения, а также откровенно одновекторный подход к выбору вида юридической ответственности с уклоном в сторону уголовного преследования за посягательства на неприкосновенность частной (личной) жизни.

¹ URL: <https://www.legalaid.qld.gov.au/Find-legal-information/Relationships-and-children/Relationships/Having-sex/Sexting-and-sharing-photos>.

² URL: <https://cyberbullying.org/sexting-laws>.

³ URL: <https://www.lawnow.org/sexting-whats-the-big-deal>.

Воронин Р. А.¹,

*преподаватель кафедры административного права
и административно-служебной деятельности ОВД
Дальневосточного юридического института МВД России*

К ВОПРОСУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ

Животный мир является возобновляющимся ресурсом природы, важным стабилизирующим и регулирующим компонентом биосферы. Под животным миром понимается совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию России и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны России. В свою очередь под объектами животного мира, понимаются организмы животного происхождения, обитающие в условиях естественной свободы².

В ст. 3 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» применяются такие понятия, как «дикие животные в неволе», «домашние животные», «животные без владельца», «лабораторные животные» и «служебные животные»³.

Отдельным Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в ст. 11 выделены животные, являющиеся охотничьими ресурсами⁴.

Однако, в данной работе речь пойдет о так называемых животных-компаньонах, наиболее приближенных к человеку, проживающих с ними в тесном соседстве и распространенных в содержании.

Несмотря на то, что животные на данный момент могут выступать объектами различных правоотношений, до сих пор на федеральном уровне не было закреплено ни одного легального определения самого термина «животное», при том, что само это понятие часто используется в различных отраслях права. Ввиду того, что закрепленное понятие «животный мир» не охватывает все виды животных, понятие «животное» не выступает его синонимом и является более широким по отношению к нему. Возможно, не закрепляя данное понятие, законодатель исходил из того, что в связи с распространенностью общей информации о нем, оно не нуждается в дополнительном толковании. Используя животных в различных правоотношениях законодатель имеет ввиду какой-то определенный его статус, например,

¹ © Воронин Р. А., 2020.

² Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462.

³ Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018, № 53 (ч. I). Ст. 8424.

⁴ Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3735.

лабораторные, дикие, безнадзорные и т. п. – понятия которые закреплены в каких-либо нормативных правовых актах. Учитывая то, что для углубленного изучения термина, который является составной частью более широкого, в первую очередь необходимо подробное его изучение.

В большом толковом словаре русского языка под редакцией Д. Н. Ушакова под «животным» понимается живое существо, способное чувствовать и передвигаться¹. Однако согласно большому толковому словарю русского языка С. Н. Кузнецова, под животным понимается всякое живое существо, исключая растения. Так же в толковом словаре Т. Ф. Ефремовой под «животным» понимается любое живое существо. Наиболее подходящим для законодательного закрепления, на мой взгляд, является определение, разработанное в толковом словаре С. И Ожегова. Под термином «животное» согласно которому понимается живой организм, существо, обладающее способностью двигаться и питающееся, в отличие от растений, готовыми органическими соединениями.

Все приведенные определения содержат в себе ключевое словосочетание – *«живой организм, существо»*. Согласно этому, основания для сопоставления животных с неодушевленной вещью или собственностью не допустимо в принципе. Но на сегодняшний день в российском праве животные по-прежнему рассматриваются как вещь.

В числе многих субъектов высшим органом власти субъекта Российской Федерации были утверждены правила о содержании собак и кошек, о порядке отлова безнадзорных животных и регулирования их численности (в пример можно привести правила содержания животных на территории Хабаровского края).

Рядом субъектов были разработаны законы о домашних животных (например, закон Амурской области от 11 октября 2013 г. № 254-ОЗ «О регулировании численности безнадзорных животных на территории области и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Амурской области по организации проведения мероприятий по регулированию численности безнадзорных животных»; закон Приморского края от 2 февраля 2016 г. №760-КЗ «Об отдельных вопросах содержания домашних животных на территории Приморского края»; закон Республики Саха (Якутия) «О порядке содержания собак, кошек, экзотических животных и об ответственности их владельцев» и т. д.).

Бесспорно, одной из главных задач, которые ставились при разработке и принятии закона об ответственном обращении с животными первоначальным и важным элементом является их защита от «жестокое антигуманное обращение, страдания и гибели». Основной и важной задачей данного нормативно-правового акта являлось восполнение законодательной пустоты в этой сфере. Следует задаться вопросом, помог ли в действительности закон достигнуть поставленной цели? Дальнейшее его изучение позволяет прийти к выводу, что в данной области был достигнут определенный не малозначительный прогресс, но в то же время отмечается наличие недостатков и противоречий, не решенных до сегодняшнего времени.

¹ Большой толковый словарь русского языка : современная редакция / Д. Н. Ушаков. М. : Дом Славянской книги, 2008. 959 с.

Принятие настоящего закона заняло довольно длительное время и было сопряжено различными трудностями. К примеру, одной из сложностью в принятии закона стало отсутствие единой информационной базы или реестра домашних, приютских и сельскохозяйственных животных.

Закон включает в себя следующие положения:

- животные будут признаны живыми существами, испытывающими эмоции и физические страдания;
- впервые законодательно закрепляется понятие «жестокое обращение с животным» – «обращение с животным, которое привело или может привести к гибели, увечью или иному повреждению здоровья животного (включая истязание животного, в том числе голодом, жаждой, побоями, иными действиями), нарушение требований к содержанию животных»;
- регулирование деятельности приютов и установку норм содержания животных предлагается отдать на уровень федеральной власти;
- проект закона устанавливает и требования по отношению к владельцу животного. Он должен обеспечивать питомцу надлежащий уход, необходимо оказывать своевременную ветеринарную помощь;
- вводится статья «Защита животных от жестокого обращения», законопроект повлечет изменения в КоАП и УК РФ;
- проект закона запрещает пропаганду жестокого обращения с животными, а также призывы к жестокому обращению с животными;
- в жилых помещениях многоквартирного дома запретят держать большое количество животных;
- будут установлены правила для любителей заводить бойцовских собак, ошейники, выгулы в отведенных местах;
- предусматривается запрет на избавление от питомцев без передачи новому владельцу или в приют, на использование зверей при попрошайничестве, на умерщвление старых животных в цирках и зоопарках.

В частности, документ предполагает определение порядка содержания и выгула. Кроме того, определяется порядок обращения с безнадзорными животными.

Помимо государственного надзора законопроектом вводится общественный контроль, у которого почти не будет ограничений в доступе в приюты, а также на видео- и фотосъемку условий содержания животных в этих организациях.

С марта 2018 г. в России был введен запрет на контактную притравку собак. Теперь на тренировочно-испытательных станциях разрешена исключительно бесконтактная дрессировка собак.

Также закон предполагает установку специальных оградительных конструкций, которые защитят от травм собак и диких животных. Кроме того, теперь подготовка охотничьих собак для охоты допускается только в охотничьих угодьях. Главой комитета по экологии было отмечено активное влияние на работу депутатов различных фирм, связанных с производством товаров для животных, к примеру, производителей кормов. Они настаивали о закреплении пункта об обязательном полнорационном корме для питомцев. Предпринимателям, производя-

щим лекарства для эвтаназии животных, становится невыгоден новый законопроект из-за ключевого новшества, которое вводит методика ОСВВ (отлов – стерилизация – вакцинация – возврат) с запретом умерщвлять животных в приюте.

Анализируя действующую правовую систему Российской Федерации, регулирующей порядок обращения с домашними животными, можно сделать вывод о ее фрагментарности и неполноценности.

На данный момент при выделении единого раздела или же отрасли существующего законодательства, которые должны регулировать указанные правоотношения все еще остаются некоторые неохваченные вопросы, даже не смотря на то, что в качестве «вспомогательного» фактора выступают отдельные нормы, содержащиеся в административном, уголовном и гражданском законодательстве, которые устанавливают ответственность за нарушение правил содержания животных, определяемых, к примеру, на региональном уровне или же предусматривающие ответственность за жестокое отношение к ним и т. п.

Немаловажен и фактор, относящийся к особенностям правосознания и поведения граждан. Пока граждане спокойно относятся к подобного рода деяниям, а государство не проявляет политической воли для борьбы с ними, число данных преступлений будет лишь увеличиваться.

Изучение международного опыта показало, что Россия сильно отстает от развитых и даже развивающихся стран в регулировании этой сферы. В то время как все страны мира стремятся к законодательному урегулированию этой сферы, ужесточению санкций за проявления жестокости по отношению к животным, к признанию животных не объектом собственности, а имеющим чувства субъектов, Российская Федерация не может добиться не развития законодательства, ни эффективного правоприменения уже имеющегося. В то же время, стоит сказать, что именно в последний год в этой сфере произошли серьезные законодательные изменения в лучшую сторону.

Так, была усилена уголовная ответственность за жестокое обращение с животными, приняты законы о запрете контактных при травок (тренировка собак на привязанных медведях и других зверях). Однако, этого по-прежнему недостаточно.

Закон «Об ответственном обращении с животными» можно было бы дополнить нормами о запрете причинения животным увечий, травм, боли, при использовании их в спортивных и зрелищных, телевизионных, фото- и киносъемках. При данных обстоятельствах следует прописать недопустимость жестких методов дрессировки, в том числе запугивание, удаление клыков и когтей. Отдельные нормы должны быть посвящены запрету использования животных, тяжело переносящих неволю, закрытые помещения, замкнутое пространство, в том числе дельфинов и других млекопитающих.

Требуется доработки и федеральный закон «Об охоте», где надлежит прописать запрет проведения охоты в форме зрелищных мероприятий, включающих преследование, умерщвление, наблюдение предсмертной агонии животных; использовать для умерщвления животных других животных. В сельском хозяйстве следует не допускать переработку или использование для приготовления пищи не умерщвленных животных.

Воронов А. М.¹,

доктор юридических наук, профессор,

эксперт Российской Академии наук

главный научный сотрудник научно-исследовательского центра

Академии управления МВД России

Костин С. Г.²,

научный сотрудник научно-исследовательского центра

Академии управления МВД России

К ВОПРОСУ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Уместно отметить, что с изменением политического курса нашей страны в постсоветский период изменилось и видение состояния ее защищенности от внутренних и внешних угроз. В связи с этим в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года закреплено, что основными направлениями обеспечения безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства. Важно при этом обратить внимание, что среди приоритетов на первом месте стоит обеспечение прав и свобод российских граждан.

Это заставляет переосмыслить и роль гражданского общества в системе общественной безопасности России, которое призвано артикулировать и доносить до государственных структур его интересы. Совокупность институтов гражданского общества, в первую очередь, реализованных через некоммерческие организации получила наименование «третий сектор», то есть институционализированная часть общественной деятельности, отличная от бизнеса и государственного сектора.

С развитием демократии и установлением традиций свободного волеизъявления и гражданской инициативы в России «третий сектор» стал реальным фактором в развитии современного общества и равноправным партнером государства и иных институтов в процессе реализации интересов граждан.

Говоря о системе обеспечения общественной безопасности современной России, состоящей из двух составляющих ее частей, представленных государственным сектором сил и средств, задействованных в ее обеспечении и негосударственных, представленных общественными объединениями правоохранительной направленности, осуществляющими свою деятельность в сфере оказания возмездных услуг по обеспечению безопасности, а также институтами гражданского общества на безвозмездной основе по своему личному патриотическому убеждению оказывающих содействие в обеспечении национальной безопасности, следует отметить, что государство и институты гражданского общества не только взаимно дополняют друг друга, но и находятся в иерархической зависимости, при этом

¹ © Воронов А. М., 2020.

² © Костин С. Г., 2020.

гражданское общество является связующим звеном между гражданином, членом общества и централизованной государственной властью, т. е. между публичными и частными интересами.

По мнению авторов, в современной России существует парадоксальная ситуация. В реальности существует и довольно успешно функционирует негосударственная система обеспечения безопасности, составляющая неотъемлемую часть и являющаяся надежным резервом государственной системы общественной безопасности, представленной органами исполнительной, законодательной и судебной властей, а также иными органами, согласно действующего законодательства.

С другой стороны, нет сколько-нибудь оформленной и последовательно реализуемой стратегии государства в отношении негосударственной системы безопасности. Такая позиция, может и должна быть отражена в политике государства и выражаться в законодательных и управленческих решениях, направленных на создание условий для эффективного (с точки зрения целей безопасности) функционирования негосударственной системы обеспечения национальной безопасности.

На наш взгляд, определяя вектор развития и формирования основ безопасности, необходимо взять курс на модернизацию (обновление) правового регулирования, в частности отраслевого административно-правового регулирования деятельности институтов гражданского общества в сфере обеспечения общественной безопасности.

К принятию такого решения нас побуждает Стратегия национальной безопасности, также в этом ряду стоит Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Это политико-юридические документы, их правовую основу составляют: Конституция Российской Федерации и ряд федеральных законов, в том числе Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и «Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Следует отметить, что в обновленной редакции Стратегии (№ 683 от 2015 г.) прописано, что государственные и негосударственные структуры должны консолидироваться и объединить все свои усилия в обеспечении безопасности личности, общества и государства, а также создать все необходимые условия для реализации национальных интересов и приоритетов.

Общеизвестно, что основным субъектом обеспечения общественной безопасности являются органы внутренних дел, стоящие на передовом рубеже борьбы с преступностью и обеспечения интересов личности, общества и государства в целом. В современной России сложилась непростая криминогенная ситуация, формированию которой способствует высокий уровень преступности, социальной напряженности, появление и развитие новых видов угроз криминального характера (киберпреступность). Особая роль в реализации государственной политики в сфере общественной безопасности в России принадлежит органам внутренних дел МВД России, обеспечение которой является одной из основных задач.

В Российских законодательных актах, касающихся вопросов общественной безопасности, приоритетной задачей установлены защита жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина. Чувство защищенности у человека и гражданина, уверенность, что правоохранительные органы могут гаран-

тировать защиту их прав и интересов, собственности от противоправных посягательств, являясь критериями оценки состояния общественной безопасности в стране, официально закреплены как показатель вневедомственной оценки о деятельности полиции.

МВД России наделено полномочиями участвовать в формировании государственной политики в указанной сфере. В частности, проводимая в настоящее время государством административная реформа, требует разработки новых правовых и организационных мер по вопросам выполнения органами внутренних дел задач в сфере охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности.

Координация деятельности всех аппаратов и подразделений полиции, своевременное реагирование на изменение социальных и экономических процессов, происходящих в государстве, выработка, на основе анализа больших объемов информации, управленческих решений, направлены в первую очередь на снижение уровня угроз криминального характера, реализацию государственных функций в сфере обеспечения общественного порядка.

Территориальные органы МВД России на региональном уровне (далее – территориальные органы) в своей деятельности руководствуются, кроме норм федеральных нормативных актов, законами субъекта Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. В соответствии с действующим законодательством территориальные органы совместно с другими органами публичной власти обязаны обеспечивать безопасность граждан и правомочны участвовать в разработке законов субъекта Российской Федерации в данной сфере, разрабатывать меры по ее укреплению.

Основной поток информации о происшествиях противоправного характера круглосуточно поступает в дежурные части ОВД районного уровня, сотрудники полиции первыми выезжают на места происшествий, ежедневно выполняют задачи по охране общественного порядка, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, проводят профилактические мероприятия. Фактически городские, районные и сельские территориальные органы являются главным опорным звеном МВД России по реализации государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности.

В 2013 г. Президент Российской Федерации утвердил «Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации» (далее – Концепция), некоторыми ожидаемыми результатами реализации которой к 2020 г. планировалось достижение таких показателей, как укрепление правопорядка, повышение эффективности деятельности сил обеспечения общественной безопасности. Анализ статистических данных о состоянии преступности в России в целом отражает позитивную динамику.

Число зарегистрированных преступлений в период с 2013 по 2019 гг. сократилось с 2,4 млн до 2,0 млн фактов (по состоянию на 1 октября 2020 г. – 1,55 млн). Сократилось с 1 млн до 0,8 млн число выявленных лиц, совершивших преступления. Произошло также снижение регистрации тяжких и особо тяжких преступлений с 537,7 тыс. до 494,1 тыс. фактов, а также преступлений, совершенных в общественных местах с 723,9 тыс. до 690 тыс. фактов. Число пресеченных сотрудниками полиции МВД России административных правонарушений, посягающих

на общественный порядок и общественную безопасность, сократилось более чем в вдвое, с 9 960 тыс. до 4 031,6 тыс.

Таким образом общая статистика говорит о достижении целей Концепции в части, касающейся охраны правопорядка. Но не смотря на общую тенденцию снижения преступных проявлений в стране, отмечается троекратный рост с числа преступлений террористического характера с 661 до 1801 фактов (на 1 октября 2020 г. зарегистрировано 1 851 преступление), что не может не вызывать некоторые опасения у граждан.

Следует отметить, что до принятия федерального закона «О полиции», в структуру МВД России входила милиция общественной безопасности, задачами которой были установлены: обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, розыск отдельных категорий лиц, установление места нахождения которых отнесено к компетенции милиции общественной безопасности.

В настоящее время задачи, которые возлагались на милицию общественной безопасности распределены между различными службами и подразделениями МВД России, за исключением функций по охране собственности, которые входят в сферу задач войск национальной гвардии Российской Федерации.

Представляется уместным обратиться к рассмотрению организации деятельности подразделений полиции по охране общественного порядка т.к. они являются самым многочисленным и многопрофильным подразделением МВД России, призванным обеспечить профилактику и пресечение противоправных явлений, защиту личной и имущественной безопасности граждан.

Задачи подразделений охраны общественного порядка обширны. Среди прочих, к ним следует отнести, прежде всего организацию службы патрульно-постовых нарядов полиции, задействованных по плану комплексного использования сил и средств полиции (единой дислокации); организацию обеспечения общественного порядка при проведении общественно-политических, культурно-массовых и спортивных мероприятий. Кроме того, координация деятельности подразделений в обеспечении общественного порядка, организация работы по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка товаров и услуг, а также по исполнению административного законодательства, профилактика и пресечение правонарушений среди несовершеннолетних, контроль (надзор) за соблюдением отдельными категориями лиц запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством.

Выполняя задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, подразделения этой службы принимают действенные меры по поддержанию надлежащего правопорядка на улицах и иных местах массового пребывания граждан. Они осуществляют надзор за соблюдением гражданами решений органов государственной власти по вопросам охраны общественного порядка и общественной безопасности, обеспечивают административно-правовую защиту от преступных посягательств и иных антиобщественных действий.

Являясь частью государственной системы обеспечения общественного порядка и безопасности, в зависимости от объема и специфики выполняемых задач подразделения полиции, осуществляющие деятельность по охране общественного порядка, строятся и функционируют на трех уровнях управления – федеральном, региональном и местном (районном). Характер правоохранительного воздействия этих подразделений на сферу общественного порядка зависит от содержания выполняемых ими задач и места в системе ОВД. Чем выше в этой системе положение подразделений, тем больший объем функций организационного, правового, кадрового, материально-технического обеспечения они выполняют.

Однако авторы ограничены рамками научной статьи и, в связи с этим, рассмотрение вопросов организации деятельности полиции на федеральном, региональном и местном (районном) уровне нами будут рассмотрены в последующих публикациях.

Подводя некоторые итоги следует обратить внимание, что система взглядов на обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности сформулированы в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и применительно к реалиям сегодняшнего дня, конкретизированы в проекте Концепции обеспечения общественной безопасности Российской Федерации до 2030 г. (далее – Концепция).

Проект Концепции практически максимально сохранил структуру действующей Концепции общественной безопасности в Российской Федерации. При этом существенным образом модернизировал механизм ее реализации, а точнее, обеспечения общественной безопасности в контексте участия в этой деятельности гражданского общества.

В отличие от действующего подхода разработчиками предлагается осуществлять реализацию Концепции органами публичной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества на федеральном, региональном и местном уровнях поэтапно на основе программно-целевого планирования. К достоинствам Концепции также относится, что ее разработчики прописывают механизм и формы участия в обеспечении общественной безопасности объединений граждан правоохранительной направленности на возмездной и безвозмездной основе. По нашему мнению, разработка эффективных механизмов сотрудничества государственных и негосударственных структур в сфере обеспечения общественной безопасности, позволит наладить максимально прямой контроль за состоянием общественной среды, вплотную подвести субъектов обеспечения общественной безопасности к реализации сервиса предварительного исключения рисков в сфере общественной безопасности.

При этом оценку состояния общественной безопасности в Российской Федерации или на ее отдельной предлагается производить на основе изучения общественного мнения или как сказано в Концепции «показателей удовлетворенности граждан качеством своей жизни, результатами работы государственных (муниципальных) органов власти и управления».

Следует отметить, что общественное мнение является основополагающим критерием оценки эффективности деятельности органов внутренних дел и имеет большое научное и практическое значение для организации обеспечения безопасности личности, общества, государства от противоправных посягательств, при

этом общественная критика существенно влияет на эффективность организации как управленческой, так и административно-служебной деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности, так как дает объективную оценку такой деятельности. Своевременное реагирование полиции на критические замечания и рациональные предложения, высказываемые гражданами, способствует не только исправлению ошибок и предупреждению их нежелательных последствий, но и укреплению законности, служебной дисциплины, повышению и ответственности сотрудников полиции.

Критические предложения населения, направленные на выявление и устранение недостатков в сфере организации обеспечения общественной безопасности, являются действенным средством предупреждения и пресечения нарушений прав, свобод и законных интересов граждан.

Важность решения задач укрепления авторитета и повышения степени доверия населения к полиции определяется тем, что объективное общественное мнение о состоянии правопорядка позволяет более предметно показывать роль полиции в обеспечении защиты интересов человека и государства, укреплении режима законности и правопорядка, реально влиять на формирование общественного мнения о ее деятельности, способствовать воспитанию уважительного отношения к закону и предупреждению правонарушений.

Сегодня основой партнерских отношений между правоохранительными органами должен стать переход от общественного контроля к деятельному участию, важной задачей является совершенствование организации взаимодействия органов внутренних дел, осуществляющих непосредственно правоохранительную деятельность и институтов гражданского общества, как надежного помощника и партнера в деле охраны общественного порядка и обеспечения безопасности личности общества и государства.

Горбацевич О. А.¹,
*адъюнкт Воронежского института
МВД России*

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ИНЫХ ВИДОВ

Современное состояние и развитие государственной службы в России характеризуется необходимостью дальнейшего реформирования. На это не раз обращал внимание Президент Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию. В настоящее время в законодательстве установлено три вида государственной службы: государственная гражданская служба, военная и государственная служба иных видов.

Для каждого вида службы характерны собственные условия прохождения службы. Однако должности государственной гражданской службы присутствуют на государственной службе иных видов. Что же собой представляет данный вид службы.

Термин «государственная служба иных видов» введен относительно недавно, а именно в 2016 г., вместо термина «правоохранительная служба». До настоящего времени термин «государственная служба иных видов» не раскрыт, что не позволяет определить круг органов государственной власти, в которых осуществляется данный вид службы.

В научной литературе также отсутствует единое мнение в данном вопросе. Некоторые авторы полагают, что это служба в правоохранительных органах, к числу которых относятся: органы внутренних дел, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, таможенные органы, органы прокуратуры². Другие включают в эту группу также федеральную службу судебных приставов и др.³

По мнению специалистов, в области административного права, признаком, который объединяет данные органы, является наличие в их полномочиях специальных задач и функций правоохранительного характера.

Так по нашему мнению в государственную службу иных видов следует отнести следующие государственные органы:

- Министерство внутренних дел;
- Федеральную службу исполнения наказания;
- Федеральную службу войск национальной гвардии;
- Федеральную службу судебных приставов;
- Министерство по чрезвычайным ситуациям;
- Федеральную таможенную службу
- Федеральную службу безопасности.

¹ © Горбацевич О. А., 2020.

² Музафарова Л. Ш. Служба в правоохранительных органах как вид государственной службы // Молодой ученый. 2016. № 1 (105).

³ Зенков М. Ю. Государственная и муниципальная служба : курс лекций. Новосибирск : СибАГС, 2015. 352 с.

Помимо осуществления данными органами правоохранительной функции еще одним характерным признаком является наличие специальных нормативных правовых актов, регулирующих прохождение службы в том или ином органе, а также определен правовой статус сотрудника. Для каждого из перечисленных государственных органов установлены нормативные правовые акты, регулирующие прохождение службы:

- Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и др.

Прохождение службы в вышеуказанных органах характеризуется определенными особенностями, которые свойственны им в связи с тем, что исполнение должностных обязанностей сотрудников зачастую связано с риском для жизни, повышенными физическими и психологическими нагрузками.

В приведенных государственных органах проходят службу сотрудники, имеющие специальные звания, а также государственные гражданские служащие и работники. Должности государственной гражданской службы, как правило, введены в обеспечивающих подразделениях, таких как: отдел кадров, бухгалтерия, подразделение информационных технологий и автоматизации, подразделение связи и т. д. Гражданские служащие наряду с сотрудниками, которым присвоены специальные звания и проходят службу в обеспечивающих подразделениях выполняют возложенные на них задачи. Однако если сравнивать условия прохождения службы государственными гражданскими служащими в органах силового блока и другими государственными органами, в которых учреждены должности гражданской службы, то они во многом отличны.

Это, прежде всего, обусловлено большим количеством ведомственных нормативных актов, которые налагают на государственных служащих, проходящих службу в силовых структурах дополнительные обязанности, например, такие как соблюдение служебного распорядка, не разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведений, ставших им известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство; сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта и т. д.¹

Наличие большого количества разнообразных ведомственных нормативных актов, регулирующих некоторые аспекты прохождения службы гражданскими

¹ Занина Т. М., Шебанова О. А. Некоторые особенности административно-правового статуса федеральных государственных гражданских служащих в ОВД // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 46–48.

служащими в силовых структурах, обусловлено тем, что в законодательстве о государственной гражданской службе отсутствуют нормы, которые могли бы разрешить существующие проблемы. На наш взгляд, целесообразно внести некоторые изменения в законодательство о государственной гражданской службе касающиеся ее взаимосвязи с государственной службой иных видов. Но для начала необходимо нормативно закрепить перечень органов, которые следует отнести к данному виду службы. Предложенный нами примерный перечень, не является исчерпывающим и требует научной доработки. Ведь служба в органах силового блока по своей сущности обладает всеми признаками, которые характеризуют ее как государственную службу, и в тоже время обладает специфическими особенностями. Государственно-служебные отношения, которые возникают в связи с реализацией правового статуса сотрудника и прохождением службы являются субординационными, внутриорганизационными и неравными, связаны с деятельностью государственного органа, который входит в систему федеральных органов исполнительной власти и осуществляется она в административно-политической сфере государственного управления в процессе реализации правоохранительных функций государства.

Горшков И. С.¹,

адъюнкт факультета подготовки

научно-педагогических и научных кадров

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель: Шурухнова Д. Н.,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ГРАЖДАНСКОГО ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ

Обеспечение общественной безопасности без сомнения одна из наиболее значимых и важных задач любого государства, являющейся составным элементом системы национальной безопасности. Отмечаем, что общая концепция национальной безопасности сформулирована Президентом Российской Федерации как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которые позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства².

При обеспечении защиты личности и общества от внутренних угроз в контексте деятельности Российской Федерации по обеспечению общественной безопасности важную роль играют механизмы административно-правового регулирования существующих правоотношений, несущими в себе повышенный источник общественного риска вследствие наличия в таких правоотношениях особого предмета. Такими правоотношениями бесспорно являются правоотношения, связанные с оборотом огнестрельного оружия. В этой связи Д. В. Живаев пишет, что огнестрельное оружие и боеприпасы к нему являются источниками повышенной опасности, т. е. представляют реальную угрозу для личности, общества и государства³. При этом оружие, в силу его высокой опасности всегда рассматривается как объект – носитель специального административно-правового режима его оборота⁴.

За последние четыре года в нашей стране имела место серия особо тяжких преступлений с применением зарегистрированного огнестрельного оружия, вызвав-

¹ © Горшков И. С., 2020.

² Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. № 5959.

³ Живаев Д. В. Незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств в современной России: уголовно-правовой аспект // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 1.

⁴ Зырянов С. М. Административно-правовые модели оборота гражданского оружия в Российской Федерации и зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 2.

ших большой общественный резонанс. В качестве одной из причин того, что зарегистрированное в установленном порядке гражданское огнестрельное оружие все чаще является орудием таких преступлений можно отметить и системные недостатки в области административно-правового регулирования оборота огнестрельного оружия, среди которых можно выделить систему, состоящую из ряда структурных элементов, связанных с административно-правовым регулированием предварительного контроля на стадии принятия решения о выдаче физическим лицам разрешений (лицензий) на право приобретения гражданского огнестрельного оружия, административно-правового регулирования последующей контрольно-надзорной деятельности за соблюдением физическими лицами правил оборота гражданского огнестрельного оружия и административно-правового регулирования административной ответственности за нарушение физическими лицами законодательства в области оборота оружия.

Можно заметить, что содержание первого элемента этой системы составляет позитивные формы административно-правовых отношений, во втором элементе доминируют юрисдикционные компоненты и презумпции, третий элемент составляют коллизионные административные производства.

При анализе действующего законодательства несовершенство государственной политики выявляются во всех трех элементах, что говорит о наличии именно системных недостатков, требующих их выявления, научного осмысления, обоснования и выработки вариантов их решения.

Основу проблемного ядра законодательства об обороте огнестрельного оружия в Российской Федерации составляет описание типов огнестрельного оружия в рамках существующей системы его юридической классификации. Следует отметить, что законодательство Российской Федерации в области оборота огнестрельного оружия, при его классификации использует целевой подход и классифицирует огнестрельное оружие в зависимости не только от его конструктивного типа, но и от его целевого назначения, что совершенно четко прослеживается в ходе анализа положений ст. 3 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии». Такая система является сложной, и в этих условиях, например, не ясна грань между гражданским длинноствольным гладкоствольным огнестрельным охотничьим оружием и гражданским длинноствольным гладкоствольным оружием самообороны. Можно предположить, что разница состоит лишь в типе используемого боеприпаса. Практический контекст такой проблемы состоит в том, что с одной стороны в понятие гражданского оружия самообороны не закладывается признак летальности его действия. С другой стороны, внесенными в 2016 г. изменениями в ст. 13 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» физическим лицам разрешено приобретение любого летального гражданского огнестрельного оружия (за исключением гражданского огнестрельного оружия с нарезным стволом) в целях самообороны без права его ношения.

Из предыдущей проблемы вытекает, пожалуй, наиболее значительный недостаток нормативного регулирования лицензионной деятельности. В частности, законодательство Российской Федерации вообще не определяет, что такое самооборона и такого права за гражданами как право на самооборону не закрепляет.

Следует отметить, что в уголовном законодательстве существует институт «необходимой обороны», закрепленный ст. 37 УК РФ, однако указанный институт рассматривается как право только в рамках естественно-правовой теории права. Н. Е Тиханова считает, что необходимая оборона представляет собой правомерное поведение человека, защищающего охраняемые законом ценности и причиняющего тем самым вред посягающему лицу¹, так необходимая оборона рассматривается как состояние. Кроме того, необходимая оборона рассматривается и как юридический факт, который при его формализации в виде акта правоприменения влечет правовые последствия для лица, связанные с признанием его действий следователем, дознавателем или судом не преступными. Именно такая позиция зафиксирована в положении ст. 37 УК РФ. Институт «необходимой обороны» существует и в гражданском законодательстве, которое, впрочем, его применяемость к предмету регулирования гражданского законодательства вообще не раскрывает. Следует отметить, что законодательство об административном правонарушении такого института, как «необходимая оборона» не использует.

Другим недостатком в области административно-правового регулирования приобретения физическими лицами гражданского огнестрельного оружия является существующий подход к возрасту возникновения права у физического лица на приобретение гражданского огнестрельного оружия.

Действующее законодательство в области оборота огнестрельного оружия по общему правилу позволяет гражданам Российской Федерации, достигшим возраста восемнадцати лет владеть несколькими типами огнестрельного оружия: охотничьим, сигнальным, спортивным и гладкоствольным длинноствольным оружием самообороны. В тоже самое время такой тип гражданского огнестрельного оружия самообороны, как огнестрельное оружие ограниченного поражения доступен гражданам Российской Федерации, достигшим возраста двадцати одного года².

Интересным представляется тот факт, что гражданин Российской Федерации, достигший возраста восемнадцати лет, получает право на приобретение гражданского огнестрельного длинноствольного гладкоствольного охотничьего оружия в целях самообороны, а право на приобретение гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения, которое по своим конструктивным свойствам вообще не обладает летальным действием, у гражданина Российской Федерации возникает только при достижении возраста двадцати одного года.

В ходе анализа непосредственно контрольно-надзорной деятельности за соблюдением гражданами, получившими в установленном порядке разрешение на хранение (хранение и ношение) огнестрельного оружия правил его оборота, можно отметить, что до настоящего времени законодательно не урегулирован вопрос о соотношении конституционного права граждан на неприкосновенность

¹ Н. Е Тиханова. Условия правомерности необходимой обороны от опасных для жизни посягательств // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические. 2016. № 2-2. С. 200.

² Статья 13 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. №150-ФЗ «Об оружии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

жилища, который гарантируется ст. 25 Конституции России и возможности проведения контрольно-надзорных мероприятий, не связанных с решением вопроса о выдаче специального разрешения (лицензии), в жилище, например, в случаях, когда гражданин против этого возражает, руководствуясь неприкосновенностью частной жизни, личной и семейной тайной. Кроме того, законодательно не урегулирован вопрос о соотношении конституционного права граждан на свободу передвижения и выбор места жительства, которое гарантируется ст. 27 Конституции России и возможности проведения контрольно-надзорных мероприятий вне места постоянного жительства гражданина. Действующее законодательство хранение оружия по месту пребывания гражданина не допускает, в то же самое время право пребывать вне места постоянного жительства является частью права гражданина на свободу передвижения по территории Российской Федерации и срок пребывания гражданина Российской Федерации вне места постоянного жительства законом не ограничен.

Немаловажным элементом обеспечения контрольно-надзорных функций специализированного органа исполнительной власти является участие в такой деятельности органов внутренних дел. Такая обязанность для полиции установлена положениями п. 21 ч. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». В ходе анализа можно заключить, что несмотря на то, что оружие и, в особенности огнестрельное оружие, безусловно, являясь предметом особой опасности и повышенного общественного риска, до сих пор его владельцы не несут юридической обязанности сообщать о его утрате и обстоятельствах такой утраты.

В структуре административной ответственности за нарушение законодательства в области оборота огнестрельного оружия в зависимости от особенностей предмета деликта можно выделить два составляющих его уровня. Административная ответственность за нарушение правил оборота легального огнестрельного оружия и боеприпасов, а также административная ответственность за оборот нелегального огнестрельного оружия и боеприпасов к нему.

В этой связи можно отметить следующие проблемы:

- правовой пробел, согласно которому в настоящее время не существует административной ответственности за незаконный сбыт, приобретение, перевозку, ношение или хранение боеприпасов к гладкоствольному огнестрельному оружию или огнестрельному оружию ограниченного поражения;

- правовой пробел, согласно которому не установлена административная ответственность за нарушение гражданами правил продажи огнестрельного оружия: ответственность граждан за нарушения требований к условиям продажи легального огнестрельного оружия, установленных п. 13 раздела 4 Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814;

- деликтологическое противоречие, согласно которому за незаконный сбыт в форме продажи гражданского огнестрельного гладкоствольного оружия и огнестрельного оружия ограниченного поражения установлена административная ответственность ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ. При этом за точно такое же деяние

в отношении точно таких же предметов одновременно, положениями ч. 4 ст. 222 УК РФ установлена уголовная ответственность;

– существующее в правоприменительной практике при проведении проверок сообщений (заявлений), содержащих сведения о нарушениях законодательства в области оборота оружия и боеприпасов неписанного правила приоритета предмета уголовного законодательства над предметом законодательства об административных правонарушениях и юридически не урегулированного вопроса о допустимости использования в качестве доказательств при производстве по делам об административных правонарушениях доказательств, полученных в уголовно-процессуальном порядке (в том числе заключения экспертов). В этой связи правоприменителям приходится сталкиваться с тем, что до вынесения постановления по делу об административном правонарушении часто истекает срок давности привлечения лица к административной ответственности, установленный ст. 4.5 КоАП РФ, который для административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства в области оборота оружия общий и составляет два месяца (по делам, рассматриваемых судьями – три месяца) со дня совершения административного правонарушения;

– отсутствия у должностных лиц права при производстве по делам об административных правонарушениях в области законодательства об обороте оружия на проведения административного расследования.

Вышеизложенные проблемы могут стать предметом их научного изучения с выработкой правового механизма их разрешения.

Гришина Е. А.¹,
 слушатель 1 392 учебной группы
 1 курса факультета заочного обучения

Ольшевская А. В.²,
 доцент кафедры административного права
 Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
 кандидат юридических наук, доцент

О НЕКОТОРЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ В РОССИИ

Несмотря на большое количество источников, касающихся деятельности органов внутренних дел, определение административно-правового статуса сотрудника полиции не нашло свое отражение в законодательстве Российской Федерации. При определении данного понятия необходимо иметь в виду, что понятие «сотрудник полиции» уже, чем понятие «сотрудник органов внутренних дел», поскольку полиция – это лишь часть органа внутренних дел.

Давая общую характеристику административно-правового статуса сотрудника полиции как сотрудника органов внутренних дел, следует учитывать, что регулирование правового статуса сотрудника полиции не исчерпывается Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³, на него в полной мере распространяются положения Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 342)⁴.

Согласно законодательству Российской Федерации, административно-правовому статусу сотрудника полиции присущи: права, обязанности, ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел, полномочия, требования к служебному поведению, гарантии реализации прав и выполнения обязанностей и ответственность.

В соответствии со ст. 17 ФЗ № 342, «На службу в органы внутренних дел вправе поступать граждане не моложе 18 лет независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, владеющие государственным языком Российской Федерации, соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел». Помимо прочего, законодатель установил, что

¹ © Гришина Е. А., 2020.

² © Ольшевская А. В., 2020.

³ Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (части I–V). Ст. 7020.

на службу в органы внутренних дел не могут быть вновь приняты лица старше 35 лет для замещения должностей рядового состава и младшего начальствующего состава или лица старше 40 лет на должности среднего, старшего и высшего начальствующего состава, а в образовательные учреждения в системе органов внутренних дел – старше 25 лет.

Правоотношения на службе органов внутренних дел возникают и осуществляются на основании контракта, при этом, устанавливается испытательный срок от двух до шести месяцев. В этот период времени сотрудник полиции является стажером по должности и не имеет специального звания.

Что касается прекращения службы в полиции, законодатель предусмотрел для этого два основания: увольнение сотрудника; гибель сотрудника. ФЗ № 342 в ст. 82 предусматривает основания прекращения или расторжения контракта.

Статус сотрудника ОВД определяется гл. 3 ФЗ № 342, так, ст. 11 содержит перечень прав сотрудника, состоящий из 23 пунктов. Определенную детализацию права сотрудника изучают в Федеральном законе «О полиции». Ему присваиваются специальное звание полиции, а по замещаемой должности в органах внутренних дел, права сотрудника дополняются еще и должностным регламентом. Более того, согласно п. 5 указанной статьи, сотрудник может быть наделен иными правами в соответствии с законодательством российской Федерации.

Данные права могут быть условно подразделены на следующие группы¹: на обеспечение надлежащих условий труда; на получение различных гарантий трудовой деятельности.

Также рассматриваемый законодательный акт закрепляет и ряд общих обязанностей сотрудников полиции, все эти обязанности связаны с несением службы в органах внутренних дел, которые закреплены в п. 21 ст. 12 ФЗ № 342 отражены основные обязанности сотрудника органов внутренних дел.

Сотрудник полиции, являясь сотрудником органов внутренних дел и гражданином Российской Федерации, обязан, в первую очередь, соблюдать нормы действующего законодательства, являя собой пример для других граждан. При этом, поскольку законодательство нашей страны гарантирует, что все граждане равны перед законом вне зависимости от своей профессии, сотрудник полиции обладает всеми правами гражданина Российской Федерации без каких-либо изъятий.

Специальные полномочия сотрудников полиции² – это комплекс прав, которые предоставляются лицу в связи с прохождением службы в полиции и без которых лицо не может осуществлять свои должностные обязанности. Соответственно, специальные обязанности также входят в специальные полномочия сотрудника полиции. Данные обязанности содержатся в ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Данные обязанности могут быть подразделены на четыре группы³. Это специальные полномочия:

¹ Мечиков В. В. Особенности правового статуса служащих органов внутренних дел // Известия ТулГУ. Серия: Актуальные проблемы юридических наук. 2016. Вып. 14. С. 69.

² Ненароков С. В. Развитие правового статуса сотрудника полиции: история и современность // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 2 (28). С. 43–44.

³ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / [Ю. Е. Аврутин и др.]. М. : Проспект. 2016. С. 14.

а) в сфере рассмотрения сообщений о преступлениях и происшествиях, расследованием преступлений;

б) связанные с розыском и установлением лиц, профилактикой преступлений и правонарушений;

в) связанные с обеспечением общественного порядка;

г) связанные с контролем за предметами, оборот которых запрещен либо ограничен, осуществление деятельности по регистрации лиц и предметов.

В ст. 13 ФЗ №-342 отражены требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел, которыми сотрудник полиции должен руководствоваться при осуществлении служебной деятельности, а также во внеслужебное время.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» не содержит каких-либо ограничений и запретов, касающихся службы, однако, такие ограничения установлены для службы в органах внутренних дел ФЗ № 342. Данным законом в ст. 14 перечислены случаи, в которых сотрудник не может нести службу в органах внутренних дел.

Действующее законодательство устанавливает, что сотрудник органов внутренних дел может нести уголовную, административную и дисциплинарную ответственность. При этом, уголовной и административной ответственности сотрудник подлежит на общих основаниях, как и гражданские лица. Однако, привлечение к уголовной ответственности сотрудника полиции отличается некоторой спецификой.

Так, во-первых, в уголовном законодательстве существуют нормы, предусматривающие ответственность за преступления, субъект данных уголовно-наказуемых деяний специальный – сотрудник правоохранительного органа.

Во-вторых, Федеральным законом Российской Федерации от 22 июля 2010 г. № 155-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» в ч. 1 ст. 63 УК РФ введен пункт «о», согласно которому совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел стало признаватьсяотягчающим обстоятельством¹.

Сотрудник полиции также несет дисциплинарную ответственность в соответствии с ФЗ № 342 и Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации². Именно данный вид ответственности вызывает наибольший интерес в силу того, что в последние годы к дисциплинарной ответственности привлекается большое количество сотрудников полиции.

Действующая система дисциплинарных взысканий включает в себя их следующие виды: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; перевод на нижестоящую должность в органах внутренних

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2010 г. № 155-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 30. Ст. 3986.

² Указ Президента Российской Федерации от 14. октября 2012 г. № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808.

дел; увольнение со службы в органах внутренних дел. Приведенный перечень дисциплинарных взысканий содержится в ФЗ № 342, а также в дисциплинарном уставе сотрудников органов внутренних дел, он является исчерпывающим.

Гарантии правовой защиты сотрудника полиции предусматриваются различными нормативными правовыми актами. Так, специальные гарантии прямо предусмотрены Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а также ФЗ № 342. Кроме того, на сотрудника полиции также распространяются и гарантии, предусмотренные различными иными нормативно-правовыми актами, гарантирующими защиту прав граждан.

Всесторонний анализ элементов административно-правового статуса сотрудника полиции в России позволяет сформулировать следующее: реформы, проводившиеся на всем этапе существования органов внутренних дел в целом и полиции в частности показывают нам, как менялись, детализировались нормативные документы, регулирующие правовой статус сотрудника полиции. Также ввиду отсутствия законодательного закрепления самого понятия «административно-правовой статус сотрудника полиции», необходимо усовершенствование нормативной базы, ее дополнение и постоянная динамичность.

Гусев А. В.¹,

*заместитель начальника кафедры административного права
и административной деятельности органов внутренних дел,
Уральский юридический институт МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

УЧАСТКОВЫЕ УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПОЛИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Широкий диапазон сфер деятельности участкового уполномоченного полиции позволяет в рамках статьи сконцентрировать внимание лишь на отдельных аспектах его работы. И, как нам кажется, настало время всерьез поговорить об участковом как о страже в деле защиты семьи и ее наименее защищенных членов от насильственных посягательств. Нет никаких сомнений в том, что участковый на своем участке находится на острие борьбы за здоровую семью, а значит и за здоровое гражданское общество. Однако не все аспекты развития и защиты семьи лежат в русле деятельности участкового, поэтому своей основной целью видим, прежде всего, разговор о совершенствовании законодательства, которое упростит и разовьет практику квалификации насильственных посягательств на членов семьи и привлечения виновных лиц к ответственности.

Механизм правовой защиты семьи, наряду с международным и федеральным уровнем выстраивается и на уровне региональном. Правом определять в рамках собственных законов ответственность за правонарушения в бытовой сфере регионы пользуются не столь активно. В этой связи, лишь немногие из регионов могут похвастаться достаточным уровнем правовой защищенности граждан от одного из наиболее латентных разновидностей правонарушений – бытового насилия. Выше отмечалось, что федеральное законодательство об административных правонарушениях не содержит конкретизированной нормы, защищающей от посягательств бытового насилия. Да и субъекты Российской Федерации, законы об административных правонарушениях которых не дополняют КоАП РФ в данной сфере, достаточно неоднозначно решают вопрос о нарушениях прав членов семьи. Чаще всего сотрудники полиции, рассматривающие заявления граждан, также самостоятельно выявляющие факты насилия в семье, стараются преимущественно реагировать лишь на случаи, явно свидетельствующие о наличии состава уголовного преступления. Чаще всего это деяние как минимум должно попадать под статьи УК РФ. Такая позиция большинства правоохранителей в корне не верна, но неизбежна в силу отсутствия легального и общего законодательного механизма противодействия этому явлению, не дожидаясь пока наиболее незащищенные члены семьи пострадают от серьезного нарушения их права на честь, достоинство или здоровье. Ведь в семейной среде данные преступления в отношении несовершеннолетних иногда могут быть сопряжены и с составом ст. 156 УК РФ, по которому родители, законные представители и иные лица, несут ответственность за

¹ © Гусев А. В., 2020.

жестокое обращение с ребенком вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на них обязанностей по воспитанию. Но предусмотренные в уголовном законе меры ответственности вовсе не означают, что для того, чтобы применить к нарушителю меры ответственности, необходимо дожидаться, пока право будет существенным образом нарушено. Должны существовать также и нормы, которые бы дополнительно обезопасили мало защищенных членов семьи от семейно-бытового насилия и унижения их чести и достоинства другими членами семьи и совместно проживающими лицами. Если не имеет место совершение правонарушения в общественном месте, домашний тиран останется безнаказанным. Именно чувство безнаказанности предоставляет скандалистам и тиранам возможность оскорблять, а также применять физическую силу в отношении членов его семьи. В юридической практике, сложившейся в нашей стране большинству составов преступлений, предусмотренных УК РФ, предшествуют меры административной ответственности за менее опасную форму таких действий. Однако за вышерассмотренные составы, касающиеся семейно-бытовых конфликтов, существуют самостоятельно и не предупреждают случаев причинения членам семьи физических и нравственных страданий, не попадающих под признаки уголовно наказуемого деяния, а также не сопряженные с явными физическими увечьями. И на самом деле такие случаи не являются редкостью и также нуждаются в правовой регламентации.

Важно сказать, что российским регионам, законодательство которых предусматривает специальные составы, по которым возможно привлечение семейных дебоширов к административной ответственности, повезло больше повезло с точки зрения наличия механизма борьбы с таким злом, что облегчает жизнь самому субъекту Российской Федерации. Из нескольких десятков рассмотренных нами законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, менее половины определяют, что будет являться правонарушением в семейно-бытовых отношениях. Причем, тенденцию к копированию административных норм проследить практически невозможно, поскольку даже основные признаки состава существенно отличают одну норму от другой. Единственное в чем законодатели более или менее солидарны (и все-таки не все), так это в том, что правонарушением в отношении членов своей семьи является так называемое «бытовое (семейно-бытовое) дебоширство». Но вот каждый субъект России представляет себе его абсолютно по-своему.

Определение непосредственного объекта в данном составе представлено несколькими основными версиями. Первая из них заключает, что объектом посягательства необходимо считать «честь и достоинство» совместно проживающих лиц, а также «спокойствие и благополучие семейной среды» и «общепринятые правила поведения в семье». Закон Кировской области, например, формулирует это в своей норме как «...нарушение установленных законодательством правил поведения в семье либо унижение чести и достоинства совместно проживающего

лица (лиц)...»¹. Также, разделяет данную позицию законодатель в рамках закона Мурманской области, понимающая семейно-бытовое дебоширство как «совершение в жилом помещении действий, нарушающих спокойствие граждан, выражающих явное неуважение к окружающим, в том числе к члену (членам) семьи...»². По версии целой группы законодательных органов к вышеперечисленным категориям необходимо отнести также и «здоровье» указанных лиц. Так, например, Закон Республики Башкортостан определяет, что семейное дебоширство представляет собой «совершение рукоприкладства, ругательств, иных действий, посягающих на здоровье, честь и достоинство членов семьи, а также совместно проживающих лиц (семейно-бытовое дебоширство)»³. Законом Архангельской области норма подразумевает под семейно-бытовым дебоширством «действия гражданина, нарушающие права членов его семьи, лиц, проживающих с ним совместно, соседей на здоровье, честь и достоинство, на покой в жилом помещении...»⁴. Определение последних с юридической точки зрения, на наш взгляд, будет являться более полным и более эффективным, поскольку семейные ссоры зачастую могут сопровождаться применением насилия в отношении одного или нескольких членов семьи и далеко не всегда это может расцениваться как состав преступления, предусмотренного уголовным законодательством, нормы которого напрямую защищают граждан от угроз их жизни и здоровью. Это ставит под угрозу менее «сильных» членов семьи, в категорию которых в первую очередь попадают женщины и дети. Административное законодательство же в свою очередь призвано обеспечивать наряду с другими правами и свободами граждан охрану их здоровья и конституционного права на телесную неприкосновенность. Поэтому целесообразно признать «здоровье» в качестве одного из объектов посягательств семейно-бытового дебоширства.

Определяя лиц, претерпевающих рассматриваемые посягательства, не возникает сомнений, что ими являются совместно проживающие лица, в том числе члены семьи. Однако встает вопрос о равенстве правовой защиты каждого из членов семьи. Определенные категории граждан в силу своих психофизиологических качеств нуждаются в большей правовой защищенности, нежели чем другие субъекты. Таковыми могут являться женщины, несовершеннолетние, инвалиды, пожилые

¹ Закон Кировской области от 4 декабря 2007 г. № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области» (принят постановлением Законодательного Собрания Кировской области от 22.11.2007 № 19/349) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?reg=#doc/RLAW240/27481/4294967295/0> (дата обращения: 02.02.2020). Режим доступа: через коммерческую версию.

² Закон Мурманской области от 6 июня 2003 г. № 401-01-ЗМО «Об административных правонарушениях» (принят Мурманской областной Думой 20.05.2003). // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://murlaws.ru/> (дата обращения: 30.02.2020).

³ Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23 июня 2011 г. № 413-з // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://consultant.ru/> (дата обращения: 30.02.2020).

⁴ Закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://consultant.ru/> (дата обращения: 30.02.2020).

люди и другие особые категории граждан. И законодательная политика России придерживается именно такого принципа дифференцированного подхода к обеспечению прав своих граждан. И в рамках рассматриваемой темы стоит особо обратить внимание на правовой статус несовершеннолетнего в семье. Для ребенка семья является самым первым и самым важным и влиятельным социальным институтом. Именно семья в основном определяет его социальное развитие, поведение в обществе, отношения с другими объектами социализации. Такое существенное влияние заключается в существенной роли родительского авторитета, авторитета старших (к примеру, бабушек, дедушек, старших братьев и сестер), а также физическом преобладании других членов семьи над ним. Такое влияние может носить и негативный характер, поэтому ребенок в силу своей виктимности рискует ему подвергнуться, в том числе путем применения к нему насильственных мер. В этой связи, на мой взгляд, при определении норм об административных правонарушениях необходимо опираться на общепризнанные в юриспруденции и законодательной политике правила и принципы дополнительного обеспечения защиты и реализации прав несовершеннолетних. С учетом сказанного, необходимо признать совершение тех же деяний в присутствии или же в отношении несовершеннолетнего в качестве квалифицирующего признака, а равно подлежащего более строгому наказанию, как это уже сделали такие субъекты России, как, например, Башкортостан, Мурманская и Архангельская области.

В качестве дополнительных обязательных признаков законодатели вносят в статью самые различные понятия, такие как «создание конфликтной ситуации», «нарушение спокойствия совместно проживающих лиц», «явное неуважение к окружающим», «оскорбительное поведение», «устраивание беспорядка», «громкие крики», «брань», «нецензурная брань», «оскорбления», «рукоприкладство», «ругательство», «сопровождение шумом», «буйство» и «скандал». В реально действующих нормах представляется, что дебоширство выражается «...в создании конфликтной ситуации и сопровождающееся громкими криками, либо бранью, либо оскорблениями»¹, представлено как «совершение рукоприкладства, ругательств, иных действий, посягающих на здоровье, честь и достоинство...»², «...буйство, скандал, устраивание беспорядка, которые сопровождаются шумом и нарушают покой семьи»³, сопровождается «...шумом, нецензурной бранью...»⁴, выражается в совершении действий, «...нарушающих спокойствие граждан, выражающих явное неуважение к окружающим, в том числе к члену (членам) семьи, сопровождающихся оскорбительным поведением и (или) нецензурной бранью...»⁵.

¹ Закон Кировской области от 4 декабря 2007 г. № 200-ЗО.

² Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23 июня 2011 г. № 413-з.

³ Закон Мурманской области от 6 июня 2003 г. № 401-01-ЗМО.

⁴ Закон Чувашской республики от 23 июля 2003 г. № 22 «Об административных правонарушениях в Чувашской Республики» // Республика. 2003. № 30.

⁵ Закон Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 17.

Все эти категории, безусловно, носят негативный характер и нарушают права членов семьи и совместно проживающих лиц на честь, достоинство и здоровье. Однако их использование в текстах законов достаточно бессистемно и неоднозначно и выражает как конкретные действия, так и общие их признаки. В этой связи достаточно трудно с юридической точки зрения оценить совершенство и полноту раскрытия основных признаков составов правонарушений в семейно-бытовой сфере. Однако, на наш взгляд, наиболее эффективным для правоприменения можно считать ст. 2.6 Закона Архангельской области «Действия гражданина, нарушающие права членов его семьи, лиц, проживающих с ним совместно, соседей на здоровье, честь и достоинство, на покой в жилом помещении». Учитывая характер общественной вредности данного деяния при наличии вышеперечисленных квалифицирующих признаков стоит обратить особое внимание на данную норму Закона Архангельской области.

Однако применение данного Закона весьма ограничено. Данные правонарушения совершаются повсеместно, в каждом российском регионе, но такая норма, которой реально возможно эффективно обезопасить в первую очередь детей существует, мягко говоря, не везде. В этой связи хотелось бы реализовать опыт ряда субъектов России и включить в гл. 20 КоАП РФ аналогичный состав, который бы содержал наиболее актуальные и эффективные на сегодняшний день признаки семейно-бытового дебоширства. Принимая во внимание, что процесс совершенствования законодательства об ответственности за семейно-бытовое насилие проходит с немалыми трудностями, считаем немаловажным учитывать передовой законотворческий опыт отдельных субъектов Российской Федерации при совершенствовании норм, предусматривающих административную ответственность за семейное дебоширство и другими регионами России. Иными словами, если рассматриваемую проблему не представляется возможным решить на федеральном уровне, то стоит предпринять усилия на уровне субъекта.

Опыт применения данного состава также необходимо подкрепить взаимодействием правоохранительных органов с компетентными органами, учреждениями и службами по профилактике и пресечению фактов семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми в целях оперативного реагирования, предупреждения повторного нарушения гражданами прав членов их семей, а также постановки данных семей на оперативный и профилактический учет.

Таким образом, деятельность участковых уполномоченных в рамках разрешения семейно-бытовых конфликтов на сегодняшний день остается недостаточно регламентированной с точки зрения законодательного регулирования, сопровождается множеством неясностей в квалификации, пробелов в правовой регламентации. Кроме этого не стоит забывать и том, что региональное законодательство об административных правонарушениях становится объектом применения участковыми уполномоченными полиции только в случае заключения соответствующего соглашения между МВД России и органами власти субъекта Российской Федерации.

Гутник Г. Н.¹,

слушатель факультета заочного обучения

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель: Курбатова О. В.,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат экономических наук, доцент

СЛУЖЕБНАЯ ПРОВЕРКА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ПРОБЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Вопрос о дисциплине в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов местного самоуправления является одним из центральных. Дисциплина в реализации государственных функций является важнейшей формой общественных связей, отношений, признанных и соблюдаемых в виде принятых норм, правил, традиций, алгоритмов и процедур. Дисциплина тесно связана с законностью, и, по существу, нарушению законности в большинстве случаев предшествуют дисциплинарные проступки².

Отметим, что основным этапом стадии возбуждения дисциплинарного производства в органах внутренних дел и выяснения обстоятельств проступка является служебная проверка³. Правовыми основами проведения служебной проверки в ОВД является Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 342)⁴, а также Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее – Приказ № 161).⁵

В данной статье рассмотрим особенности правового регулирования служебной проверки в ОВД.

Служебная проверка проводится при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником ОВД дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных ст. 14 ФЗ № 342. В рамках ее проведения должны быть приняты меры по объективному и всестороннему установлению фактов и обстоятельств совершения сотрудником дисциплинарного проступка, вины сотрудника, причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка, характера и размера вреда, причиненного сотрудником в результате совершения дисциплинарного проступка, наличия или отсутствия обстоятельств, препятствующих прохождению сотрудником службы в ОВД (ч. 3 ст. 52 ФЗ № 342).

¹ © Гутник Г. Н., 2020.

² Братановский С. Н. Административное право : учебник. М. : Директ-Медиа, 2013. С. 113.

³ Малыхина Т. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 19.

⁴ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2011).

⁵ Российская газета. 2013. № 127.

Отметим, что порядок уведомления сотрудника о том, что в отношении него начата служебная проверка, в ФЗ № 342 не закреплён. Таким образом, сотрудник может узнать о ее проведении даже в период ее завершения, что может причинить ущерб реализации права защищать себя всеми способами, не запрещенными законом.

Обеспечение права на защиту является необходимым условием всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств по факту дисциплинарного проступка, что в свою очередь служит гарантией вынесения законного и обоснованного решения. Реализация данного права осуществляется посредством своевременного представления заявлений, ходатайств и иных документов, обжалования решения и действия (бездействия) сотрудников, проводящих служебную проверку, предоставления объяснения в письменной форме.

Субъект, уполномоченный проводить проверку, обязан документально подтвердить дату и время совершения дисциплинарного проступка, выяснить обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности сотрудника; осуществить сбор документов и материалов, характеризующих личные и деловые качества сотрудника, изучить материалы проводившихся ранее служебных проверок в отношении сотрудника, информацию о фактах совершения им дисциплинарных проступков.

От сотрудника, допустившего нарушение служебной дисциплины, должно быть затребовано объяснение в письменной форме. Этот документ в дисциплинарном деле исполняет роль доказательства. В случае, если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение не представлено либо в случае отказа от дачи письменных объяснений, составляется в установленном порядке акт.

Объяснение лица, в отношении которого ведется производство по делу о дисциплинарном проступке, представляет собой сведения, имеющие отношение к делу. В нем сотрудник может изложить аргументы и факты в свою защиту, опровергнуть обвинения о нарушении служебной дисциплины, указать мотивы, причины и условия совершения дисциплинарного проступка. Таким образом, объяснение является гарантией прав сотрудника от необоснованного привлечения к дисциплинарной ответственности или от ошибки в ходе проведения проверки. Обратим внимание, что в действующем законодательстве нормативно не закреплён порядок уведомления сотрудника, в отношении которого проводится проверка, о необходимости предоставления объяснения, т. е. в случае непредоставления такого объяснения в материалах проверки не будет сведений о разъяснении прав, о дате, времени и способе уведомления сотрудника о предоставлении объяснения. Данное обстоятельство само по себе может послужить причиной обжалования принятого решения в связи с нарушением порядка проведения служебной проверки.

Результаты служебной проверки представляются руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю, принявшим решение о проведении служебной проверки, в письменной форме в виде заключения. Такой документ составляется на основании имеющихся в материалах служебной проверки данных и должен содержать, в том числе, сведения об образовании сотрудника, о времени его службы в ОВД и в замещаемой должности, количестве поощрений, взысканий, наличии (отсутствии) у

него неснятых дисциплинарных взысканий, факте совершения сотрудником дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия совершения сотрудником дисциплинарного проступка, а также содержать материалы, подтверждающие (исключающие) вину сотрудника, обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность сотрудника. С учетом изложенной в заключении информации в его резолютивной части, в частности, указываются предложения о применении (неприменении) к сотруднику, в отношении которого проведена служебная проверка, мер дисциплинарной ответственности.

Таким образом, заключение по результатам проведения служебной проверки является важным документом, подтверждающим или отрицающим факт наличия дисциплинарного проступка. Этот документ может стать не только основанием для привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности, вплоть до самого строго взыскания - увольнения, но и важным элементом обеспечения права на защиту от необоснованного привлечения к ответственности.

В период проведения служебной проверки сотрудник, в отношении которого она проводится, имеет право представлять заявления, ходатайства и иные документы, знакомиться с заключением по ее результатам, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну; руководитель (начальник) обязан рассмотреть в срок до пяти дней в рамках общего срока проведения служебной проверки ходатайства и жалобы, заявленные сотрудником, в отношении которого проводится служебная проверка. Сотрудник, проводящий служебную проверку, обязан сообщить о результатах рассмотрения заявлений, ходатайств, жалоб сотруднику, их заявившему, лично под расписку либо путем направления ответа по месту жительства заказной корреспонденцией.

Сотруднику, в отношении которого проводится служебная проверка, не предоставлено право знакомиться со всеми материалами дела, что также в свою очередь может привести к нарушению его прав. С большой уверенностью можно сказать, что наличие четкой инструкции, исключающей различное толкование порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях МВД России, способствует обеспечению законного и обоснованного привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности, а также важным элементом права на защиту от необоснованного привлечения к ответственности.

Порядок организации и проведения служебных проверок утвержден в большинстве государственных органах. Так, приказом ФСИН от 12 апреля 2012 г. № 198 утверждена одноименная инструкция, в соответствии с которой, установив основания для проведения проверки, должностное лицо принимает решение о ее проведении¹. Готовится проект приказа учреждения, органа уголовно-исполнительной системы о проведении проверки. Председатель комиссии знакомит лицо, в отношении которого проводится проверка, с приказом о ее назначении; не позднее 10 дней

¹ Приказ ФСИН от 12 апреля 2012 г. № 198 «Об утверждении Инструкции об организации и проведении служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» // Российская газета. 2012. № 206.

со дня утверждения заключения о результатах служебной проверки знакомит сотрудника, в отношении которого проводилась проверка, с заключением и материалами проверки в части, его касающейся под роспись.

Таким образом, порядок уведомления сотрудника о назначении в отношении него служебной проверки и ознакомлении его с заключением и материалами проверки в инструкции, утвержденной указанным Приказом ФСИН, проработан более детально, чем в инструкции МВД России.

Учитывая, что административно-правовые и дисциплинарно-правовые меры принуждения являются видами административного принуждения, в качестве примера приведем некоторые права лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ). Так, в случае возбуждения дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, копия определения в течение суток вручается под расписку либо высылается лицу, в отношении которого начато расследование; лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ. Указанных норм не хватает и законодательству, регламентирующему дисциплинарное производство в ОВД.

Считаем, что нормативное закрепление порядка уведомления сотрудника о назначении проведения служебной проверки и ее окончании, о порядке предоставлении объяснения и ознакомлении с правами, предоставление права ознакомления с материалами служебной проверки позволит принимать справедливые решения и будет способствовать реализации прав и законных интересов сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка.

Жалсанов Б. Ц.¹,

ВРИО заместителя начальника

кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

кандидат юридических наук, доцент

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ РЯДА ПОЛОЖЕНИЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ МИНИСТЕРСТВОМ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Полноценная возможность реализовывать положения Конституции – это своего рода показатель результативности органа государственной власти, его способность эффективно в пределах своей компетенции осуществлять и контролировать государственное управление.

Поскольку положения Конституции являются актом выражения воли народа, которая в свою очередь реализуется посредством осуществления деятельности Президента Российской Федерации и органов государственной власти, то эффективная деятельность органов исполнительной власти, это показатель качества государственного управления.

Проведенный анализ принятых в 2020 году поправок в Конституцию Российской Федерации показывает, что условно их можно разделить на две основные группы: 1) социальные поправки; 2) поправки, уточняющие систему сдержек и противовесов и баланса внутри системы государственного управления (власти).

В частности, особый интерес представляют поправки, внесенные в ст. 80 гл. 4 «Президент Российской Федерации». Указанные поправки условно можно отнести ко второй группе поправок, и рассмотреть их реализацию через деятельность Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Так указанное положение, позволяет президенту поддерживать «гражданский мир и согласие в стране» и обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Бесспорно, что указанное поддержание «гражданского мира и согласия» необходимо обеспечивать и через правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации (МВД России, ФСБ России, Росгвардия, ФСИН)².

Здесь следует сделать отступление, для уточнения понимания, юридической природы понятия «гражданский мир и согласие».

Несмотря на то, что данное понятие довольно часто встречается в юридической литературе, проведенный анализ законодательства России указывает, что понятие «гражданский мир и согласие» практически не представлено в правовых актах, и тем более не толкует признаки характеризующих его.

¹ © Жалсанов Б. Ц., 2020.

² Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

Если придерживаться иерархичности правовых актов, то впервые понятие «гражданский мир и согласие» встречается в разделе II Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, где определено, что экстремизм, являясь основным источником угрозы безопасности, государственной целостности, основ конституционного строя, межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия, также ведет к нарушению гражданского мира и согласия.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»¹ одной из основных функций органов исполнительной власти является противодействие экстремистской деятельности, в пределах своей компетенции».

В свою очередь, правовой акт, регламентирующий правовой статус Министерства внутренних дел², предусматривает полномочия МВД России принимать в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности.

Кроме того, для объединения совместных усилий, направленных на борьбу с экстремизмом, Указом Президента Российской Федерации от 17 февраля 2016 г. № 64 создана Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в Российской Федерации, под председательством Министра внутренних дел Российской Федерации³.

Таким образом, можно сделать вывод, что законодательно уже предусмотрено обеспечение «гражданского мира и согласия» органом исполнительной власти, в рамках противодействия экстремизму, руководство которым осуществляется Президентом Российской Федерации.

Следует предположить, что указанная поправка в Конституцию Российской Федерации предполагает разработку новых нормативно-правовых актов, определяющих концепцию «гражданского мира и согласия», либо внесение изменений в действующее законодательство, с позиции выработки алгоритма достижения согласия в обществе по преодолению имущественного расслоения, формированию слоя среднего класса, что гарантирует стабильность действующей власти, наделив в будущем «силовые ведомства» соответствующими полномочиями.

Кроме того, общий вывод проведенного анализа указывает на то, что поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации больше носят конституционный характер, то есть, направлены на разграничение пределов действия Президента России и органов государственной власти, и не затрагивают вопросы

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

² Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

³ Указ Президента Российской Федерации от 17 февраля 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 8. Ст. 1098.

высшей ценности указанного правового акта, не конкретизируют полномочия органов государственной власти по их гарантированию.

Необходимо не забывать, что на МВД России, являющегося важнейшим органом государственной власти, осуществляющим государственное управление, возложены в первую очередь функции, по обеспечению защиты жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан, охрана общественного порядка и борьба с преступностью. Иные функции второстепенны, и не должны идти в разрез им.

Жеребцов А. Н.¹,

доктор юридических наук,

профессор кафедры административной деятельности ОВД

Краснодарского университета МВД России

РАЗВИТИЕ СТРУКТУРЫ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Система и структура права, его отдельных элементов, и, прежде всего, отраслей права является живым, постоянно изменяющимся, развивающимся и трансформирующимся социальным «организмом». Эти процессы в рамках системы права особенно активизируются в связи с изменением государственного устройства, формы государственного правления и территориального устройства государства и, конечно же, в первую очередь, развивающимися экономическими отношениями. Именно экономические отношения, в основе которых лежат отношения собственности, воздействуют на процесс формирования позитивного права, санкционируют через государство преобразования объективного права в право позитивное, «... как говорил Ф. Энгельс, непосредственному переводу экономических отношений в юридические принципы»². Трансформационные процессы в рамках системы права не могут происходить без изменений в отдельных ее элементах: норм права – институтов права – подотраслей (комплексных отраслях) права – отраслей права – сфер права. При этом уместно заметить, что культивирование в рамках системы права комплексных образований (например, комплексных отраслей, комплексных подотраслей и т. п.), по нашему мнению, абсолютно не уместно, так как комплексность, определяемое как охватывающий группу предметов, явлений, процессов, является свойством как системы права в целом, так и отдельных ее элементов, позволяющих рассматривать структуру системы права и отдельных его элементов.

Изменение, развитие и трансформация системы права, как целостного социально-нормативного образования, происходит на уровне всех имеющихся элементов данной системы и чаще всего, по нашему мнению, обусловлены процессами изменения, развития и трансформации структуры отраслей права. Наглядным примером этих процессов являются, возникшие в течение последней четверти века, кризисные явления, имеющие место в отрасли административного права России. В целом кризисные явления в структуре системы административного права были обусловлены всеми теми же причинами, которые свойственны в целом системе российского права. Между тем, данные кризисные явления были обусловлены происходящими в стране и мире процессами экономической интеграции, развитием существующих и появлением комплекса новых экономических, социально-политических и социально-культурных видов общественных отношений, потребностями более широкого использования наработанных иными странами

¹ Жеребцов А. Н., 2020.

² Сырых В. М. Логические основания общей теории права. В 3-х т. Т. 1: «Современное правопонимание». М. : РАП, 2007. С. 84.

опыта осуществления государственно-управленческой деятельности. Все эти обстоятельства свидетельствуют о формировании в рамках структуры системы российского административного права специфических структурных элементов (подотраслей и институтов), обладающих качественно новыми признаками и свойствами, которые ранее не были свойственны отдельным элементам структуры системы отечественного административного права. Такими признаками и свойствами, по нашему мнению, являются:

1. Формирование и трансформация на основе происходящих процессов экономической интеграции государств новых нормативных образований – этот признак следует признать одним из ключевых, позволяющих определять, рассматриваемые нами новые или изменяющиеся подотрасли и институты административного права, как интеграционные подотрасли и институты отрасли. «Интеграция – это самостоятельный объективный процесс взаимопроникновения элементов сферы человеческого бытия, где право является одним из формально-структурных образований, обеспечивающих интегрирование»¹. В современных социально-политических исследованиях выделяются различные теории интегрирования, которые основываются на различных способах интеграции. Между тем, все эти теории сходны в одном, что целью интеграции всегда является «... развитие основных общественных ценностей, достижение экономического процветания и обеспечение безопасности, поскольку отдельно взятое государство в современных условиях объективно не способно качественно обеспечить названные приоритеты»². Данное справедливое замечание относится и к процессам правовой интеграции, базирующейся на международно-правовой основе. Это значит, что интеграционные подотрасли и институты административного права возникают как юридическая форма, обеспечивающая объективные процессы интеграции государств, прежде всего, в экономической сфере, но не только (например, сфера здравоохранения, внешней трудовой миграции и т. п.). В контексте правовой интеграции, основанной на нормах международного права, высказывается мнение о возникновении, так называемого, интеграционного права³. В этой связи следует признать, что его формирование основывается на процессах экономической и иной интеграции, создания международных (в том числе региональных) организаций экономической интеграции, международных наднациональных организаций и даже конфедерации государств⁴. Кроме этого, формирование интеграционных нормативных

¹ Егоров А. В. Правовая интеграция и ее содержание // Государство и право. 2004. № 6. С. 74.

² Рафалюк Е. Е. Международная интеграция: методологические проблемы исследования // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 46.

³ Исакова Ж. Т. Теоретические проблемы определения сущности и правовой природы интеграционного права // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2016. № 2. С. 123–129; Ельцова Е. М. Предпосылки и история возникновения интеграционного права // Синергия науки. 2018. № 23. С. 829–834.

⁴ Ушаков Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования. М., 1997. С. 52; Юмашев Ю. М. Внешнеэкономические связи ЕЭС правовые аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. С. 123–125; Международное право / отв. ред. В. И. Кузнецов, Б. Р. Тузмухамедов. М. : Норма, Инфра-М, 2010. С. 415.

образований, основанных на интеграции в рамках международных наднациональных организаций, пронизывают и систему национального права государств-участников этих объединений, что порождает интеграционные нормативные образования в рамках отдельных отраслей национального права. Так, в соответствии со ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 15.03.2018)¹ (далее – Договор о Союзе) в систему права Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) входят решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором о Союзе и международными договорами в рамках ЕАЭС. Одновременно п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов ЕАЭС, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера. Это положение Договора о Союзе свидетельствует о наднациональной природе отдельных актов, входящих в систему права ЕАЭС. Они так же входят и в систему национального законодательства, регламентирующие общественные отношения, которые являются предметом функционирования евразийского интеграционного объединения – ЕАЭС.

2. В основе формирования интеграционных нормативных образований (подотраслей и институтов) в структуре отечественного административного права лежат нормы и принципы наднационального характера – исследуя наднациональное право на примере ЕС, В. Е. Чиркин выделяет следующие признаки наднациональности в правовом регулировании: а) возникают на основе согласования воли государств-членов международного объединения; б) развивается на основе правотворческой деятельности уполномоченных органов международной организации; в) наднациональные акты принимаются на основе координации и консенсуса; г) содержит собственные инструменты принуждения; д) имеет комплексный характер, объединяя в себе международное, а также национальное частно-правовое и публично-правовое регулирование; е) характеризуется незавершенностью, так как регулирование отношений осуществляется и на национальном уровне; ж) имеет верховенство по отношению к национальному праву; з) правовые нормы, принятые уполномоченными органами международной организации, действует на территории государств-членов непосредственно (т. е. не требуется имплементация или ратификация их акта); и) характеризуется своеобразным способом применения; к) обязательны к применению и исполнению органами государства, физическими и юридическими лицами и, конечно же, судами². Именно наднациональные правовые акты лежат в основе формирования интегративных подотраслей и институтов административного права.

¹ URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 27.02.2020).

² Чиркин В. Е. Наднациональное право: основные особенности // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 136–137.

По наднациональному принципу формируется, в рамках административного права, например, интеграционная подотрасль таможенное право. Основой правового регулирования отношений в сфере таможенного дела является Договор о Союзе, наднациональные акты, принимаемые органами ЕАЭС, и, конечно же, Договор о таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.¹ и другие договоры, заключенные в рамках ЕАЭС, и с третьими странами. Важное значение, в соответствии с п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии, в процессе формирования интегративной подотрасли таможенного права имеют решения Евразийской экономической комиссии, которая фактически выступает надгосударственным органом управления в сфере таможенного дела в таможенном союзе ЕАЭС.

3. Формируются на основе наднационального или федеративного построения элементов механизма правового регулирования общественных отношений – мы ранее неоднократно отмечали, что элементами механизма административно-правового регулирования управленческих отношений выступают стадии: правотворчества; информационного и ценностного воздействия правовых предписаний на субъектов отношения; реализации норм права; государственного принуждения². Интеграционные подотрасли и институты административного права возникают не только в процессе правотворчества, наделенных наднациональными полномочиями органов международного объединения (организации) государств, либо федерального и регионального правотворчества, но и в процессе формирования правосознания и правовой культуры субъектов, осуществляющих эти нормативно-правовые предписания в практике повседневной правореализационной деятельности и применении мер административного принуждения. Формирование всех этих стадий механизма административно-правового регулирования свидетельствует о возникновении интеграционных нормативно-правовых образований в структуре современного административного права России. Здесь нельзя не отметить, что приведенные нормативные образования должны обладать обособленным предметом правового регулирования, что является значимым условием их формирования.

Таким образом, следует констатировать, что указанные выше процессы изменения, развития и трансформации в структуре отрасли административного права России влекут появления качественно новых подотраслей и институтов данной отрасли права, которые можно определить как интеграционные нормативные образования. Нам, представляется, что в рамках данной статьи предложены общие подходы к формированию специфических образований в структуре административного права. Между тем, поставленная проблема требует дальнейшего исследования и аргументации.

¹ URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 27.02.2020).

² Жеребцов А. Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: комплексный анализ теории и практики : автореф. ... дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 11; Жеребцов А. Н. Публично-правовая обязанность: проблемы теории и практики осуществления // Философия социальных коммуникаций. 2013. № 4. С. 26–37.

Заброда Д. Г.¹,

профессор кафедры административного права

и административной деятельности ОВД

Крымского филиала Краснодарского университета МВД России,

кандидат юридических наук, доцент

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ Ч. 3–5 СТ. 20.1 КОАП РФ

К негативным аспектам распространения интернета, как публичного пространства, необходимо относить формирование у отдельных граждан ложного восприятия информационно-телекоммуникационных систем (далее – ИТС) как способа крайне негативного, грубого, в том числе и с использованием нецензурной лексики, оценивания деятельности публичной власти и ее представителей, оскорбления отдельных должностных лиц и государственных органов в целом.

С целью воздействия на лиц, злоупотребляющих правом оценивания власти, путем ее оскорбления ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство» была дополнена частями 3–5, устанавливающими ответственность за «...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, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ст. 20.3.1 настоящего Кодекса, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 3), а также повторное (ч. 4) и неоднократное (ч. 5) совершение этих действий»².

Анализ научных публикаций показывает, что проблематике административной ответственности за, так называемые, «новые» виды мелкого хулиганства, уделяется еще недостаточно внимание. В данной публикации предлагается осветить некоторые вопросы характеристики юридического, фактического, процессуального оснований административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ч. 3–5 ст. 20.1 КоАП РФ.

1. Нормативным основанием выступает нарушение гражданином запрета на совершение действий, указанных в диспозиции ч. 3–5 ст. 20.1 КоАП РФ. Отметим, что в ней закреплены запреты на совершение действий в отношении: абстрактных институтов (общество, государство); предметам (материальному выражению Конституции России, официальным государственным символам Российской Федерации); индивидуальным и коллективным субъектам, олицетворяющим государственную власть.

¹ © Заброда Д. Г., 2020.

² Дополнения были введены Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ «О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320403.

Анализ 96 постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3–5 ст. 20.1 КоАП РФ, рассмотренных судами в 2019–2020 гг. свидетельствует, что в 79 % случаях адресатом соответствующей информации является президент; в 10 % – Правительство Российской Федерации и председатель Правительства; в 9 % – органы государственной власти (органы внутренних дел (полицию в целом, отдельные подразделения полиции: ГИБДД МВД России, патрульно-постовой службы), Федеральной службы безопасности, Федеральной службы судебных приставов), 2 % – другие (государственная власть в целом, руководители органов власти субъектов Российской Федерации)¹.

При этом, если содержание таких категорий как «официальные государственные символы Российской Федерации», «органы государственной власти», «Конституция Российской Федерации» определены в российской законодательстве или конкретизируются (разъясняются) в судебных решениях, то такие понятия как «государство» и «общество», применительно к данной норме, понимание Конституции Российской Федерации как предмета данного правонарушения (юридического документа, его текста, печатного или отображенного в другой форме издания), требуют дополнительного толкования².

Также необходимо разграничивать рассматриваемые правонарушения с преступлениями, ответственность за которые предусмотрена ст.ст. 128.1, 282, 297, 306, 319, 329 УК РФ; административно-процессуальным правонарушением, предусмотренным ч. 2 ст. 122 КАС РФ (неуважение к суду), а также гражданско-правовым деликтом, предусмотренным ст. 152 ГК РФ³.

Считаем, что конкуренции норм может быть устранена путем уточнения содержания диспозиции ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ в части исключения других составов административных правонарушений (например, ч. 1 и 2 ст. 5.61 «Оскорбление»), а так же дополнения Пленума Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» положениями, разъясняющими особенности применения рассматриваемой нами нормы.

¹ Судебные и нормативные акты Российской Федерации // URL: <https://sudact.ru>.

² Конституция Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_283999/; Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29679/; Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29674/; Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29673/; Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 13 августа 2020 г. № 1-АД20-1 // URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-13082020-n-1-ad20-1/>.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/.

2. Фактическим основанием признается противоправное деяние виновного субъекта, нарушающее правовые предписания, охраняемые административными санкциями (административное правонарушение).

В частности, уяснение сущности административных правонарушений, предусмотренных ч. 3–5 ст. 20.1 КоАП РФ, предусматривает анализ его объективных и субъективных признаков, отраженных в решениях судов¹.

Характеризуя объективную сторону данных правонарушений, необходимо учитывать, что основным источником распространения информации является информационно-телекоммуникационные сети, в первую очередь социальные сети, так доля распространения «ВКонтакте» приравнивается 70 %, Facebook – 10 %, Instagram – 10 %, «Одноклассники» – 5 %, интернет-канал видеохостинга YouTube – 5 %, другие (к примеру, сеть операторов сотовой связи) – 5 %.

К средствам совершения правонарушения может относиться мобильный телефон, компьютер, пользовательское сетевое устройство (планшет), подключенный к интернету; место совершения – место проживания (квартира, дом – 91 %), место работы (служебный кабинет – 3 %), общественное место (публичное место: улица, площадь, парк культуры и отдыха – 6 %); время совершения – преимущественно вечернее и ночное: с 21.00 до 01.00 (65 %); способ совершения – размещение публикации (фото-, видео или графического контента, комментария, подписи, хештега); цитирование поста, репост; телефонный звонок; пользователи информации – неопределенный круг лиц, пользователей ИТС, информационного ресурса, подписчиков и др.

Важное значение для квалификации противоправных действий имеет характер информации, которая должна быть выражена в неприличной форме, оскорбляющей человеческое достоинство и общественную нравственность, проявляющей явное неуважение к органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации (основной ее адресат). Зачастую она имеет признаки грубой формы с использованием нецензурной лексики. При этом, судами Российской Федерации, даются различные ее оценки и описания: «нецензурная брань», «нецензурные выражения», «обсценная, грубо-просторечная лексика», «оскорбительная лексика», «матерные слова», «ненормативная лексика русского языка (табуированная бранная лексика)», «лексемы с негативной эмоционально-экспрессивной окраской, определяемой стилистической окраске как «бранное», «разговорно-сниженное» выражение и др.

Правонарушителями используются и другие, оскорбляющие человеческое достоинство и общественную нравственность, выражения которые имеют признаки «грубых высказываний в неприличной форме о личности государственного деятеля», «неприличные выражения и слова, содержащие оскорбление власти» и др.

Для определения наличия (отсутствия) признаков «неприличная форма выражения», оскорбительного характера информации, явного неуважения к указанным в ст. 20.1 КоАП РФ объектам, предметам и субъектам – проводится судебная лингвистическая или психологическая экспертиза.

¹ Использованы результаты анализа 96 постановлений судов из 13 регионов Российской Федерации.

Субъективной стороне рассматриваемого административного правонарушения присущ «хулиганский» мотив – желание нарушителя противопоставить себя окружающим, продемонстрировать пренебрежительное отношение к ним. Например, это касается публичного проявления пренебрежения к легитимным органам власти, крайне негативного субъективного оценивания результатов их деятельности, высказывания безосновательных обвинений в совершении ее представителями преступлений, уничижительного оценивания личности лидеров государства и т. п.

Изучений правоприменительной практики показывает, что при описании действий правонарушителей не отражается такой признак хулиганских побуждений как «...совершение без какого-либо повода или с использованием незначительного повода». Так, поясняя свои действия, граждане указывают, что их противоправное поведение вызвано несогласием с результатами действий руководителей государства за определенный период, политикой властей по отношению к отдельным гражданам или их группам, неудовлетворенностью общением с представителями правоохранительных органов и т. п. То есть, у большинства таких правонарушений имеется своя «предыстория», которая привела к совершению противоправных действий.

Им, в отличие от «традиционного» мелкого хулиганства, не присуща спонтанность. Более того, в некоторых случаях размещаемая информация (видеосюжеты, посты, фотографии, плакаты) предварительно изготавливается, обрабатывается для размещения в информационной системе. Таким образом, умысел при совершении рассматриваемого правонарушения следует отнести не к внезапно возникшему, а к заранее обдуманному.

3. Процессуальное основание – издание уполномоченным органом правоприменительного акта, определяющего административное наказание виновному лицу.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3–5 ст. 20.1 КоАП РФ составляются уполномоченными лицами органов внутренних дел (полиции) (ст. 28.3 КоАП РФ): участковыми уполномоченными полиции (64 %), инспекторами по исполнению административного законодательства (19 %), оперуполномоченными подразделений ОВД по противодействию экстремизму (14 %), другими (3 %).

Обо всех случаях возбуждения дел об административных правонарушениях, в течение двадцати четырех часов уведомляются территориальные органы прокуратуры Российской Федерации, куда направляются материалы дела для проверки на предмет обоснованности направления в суд. Электронная копия материалов направляется в ГУОООП МВД России.

Дела об административных правонарушениях данной категории рассматривают судами (ст. 23.1 КоАП РФ). Исследование показало, что в 98 % случаев судьями назначается административный штраф в минимальном размере, предусмотренном санкцией ч. 3–5 ст. 20.1 КоАП – 30 тыс. руб.; в единичных случаях – ниже минимального размера – 15 тыс. руб., а также другие суммы – 40, 50 тыс. руб.

Таким образом, вопросы административной ответственности за правонаруше-

ния, предусмотренные ч. 3–5 ст. 20.1 КоАП РФ, являются актуальными, а их дальнейший научный анализ и выработка на его основе рекомендаций для правоприменительной практики, будет способствовать соблюдению законности в деятельности правоохранительных и судебных органов.

Зайцева В. А.¹,
курсант 802 учебного взвода
институт факультета педагогики и психологии
служебной деятельности

Научный руководитель: Стащенко С. П.
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук

ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЛИШЕНИЕМ РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ

На протяжении последних нескольких лет в нашей стране укрепилась проблема лишения и ограничения родительских прав. Начальной стадией для этого послужило изменение государственного строя и разрушение общей идеологии в 90-е годы, ведь вместе с этим начали разрушаться не только сами семьи, но и те ценности и устои, которые были сложены многими поколениями. Данная проблема играет важную роль в реализации прав ребенка и охране его интересов. Нарушение данных аспектов в семье, где он был рожден, и людьми, которые по праву должны были защищать эти интересы, угрожает жизни, здоровью и развитию ребенка в наиболее уязвимой ситуации и среде его непосредственного нахождения.

Обстановка в стране сглаживалась, приходила в норму, что нельзя сказать про количество случаев лишения родительских прав, как правомерно, так и нет. Но в данном вопросе виноваты не только суды, выносящие приговор, но и родители, которые пытаются обмануть государственный орган. На практике известно, что суд, при рассмотрении вопроса о лишении или ограничении родительских прав, решение о лишении родителей родительских прав изначально не выносит, тем более если дети находятся в специальных учреждениях или переданы под опеку родственникам.

Проводится расследование. С участниками данного процесса проводятся разъяснительные беседы, в которых: во-первых, предупреждают беспутных родителей о серьезности ситуации. Во-вторых, проверяют правомерность нахождения детей в специальных учреждениях или под опекой родственников, так как по закону поместить детей в данные государственные и муниципальные учреждения или под опеку можно лишь с согласия родителей.

Так, суд выясняет, что родители сами отдали своего ребенка в специальное учреждение или под опеку. Но родители, стараясь как-то исправить свою ситуацию и изменить решение суда, начинают давить, давая показания о том, что органы опеки обманном путем отняли детей, а они сами всегда являлись примерными родителями. Теперь же, по их словам, они из-за данной ситуации впали в депрессию, не могут найти работу, прибегают к употреблению спиртными напитками. На вопрос, почему же тогда такие хорошие родители не навещают своих детей, со слезами на глазах говорят, что не могу прийти к ребенку с пустыми руками.

¹ Зайцева В. А., 2020.

Как правило, в данных ситуациях суд отзывает исковое заявление о лишении родителей родительских прав, основываясь на том, что недостаточно оснований, тем самым идут навстречу родителям.

Конечно же здесь возникает вопрос, почему же органы опеки и попечительства доказывать не исполнение родителей своих прав, ведь, если родители не работают и у них нет денег даже на пропитание, то как в этой среде будет жить ребенок, растущий организм. Пока данные условия угрожают жизни ребенка, суд, общественность, и родственники воспитывают родителей.

Что же такое лишение родительских прав и на каких основаниях применяют данную меру наказания?

Лишение родительских прав – это крайняя мера наказания. Она может быть применена лишь к недостойным родителям, которые при этом не желают исправляться и должным образом относиться к выполнению родительских обязанностей. Решение о лишении родительских прав принимается исключительно в судебном порядке, если родитель (или один из них) допускает грубые нарушения семейного законодательства либо совершает умышленное преступление против жизни или здоровья своих детей.

В ст. 69 Семейного кодекса Российской Федерации¹ содержится исчерпывающий перечень оснований лишения родителей (или одного из них) родительских прав. В каких же случаях суд лишает родителей родительских прав? На данный момент в СК РФ предусмотрены следующие причины для лишения отцов и матерей родительских прав:

- уклонение от выполнения обязанностей родителей, которое выражается не только в злостном уклонении от уплаты алиментов, но и в уклонении от воспитания детей, в отсутствии заботы об их нравственном и физическом развитии, обучении, подготовке к общественно полезному труду;
- отказ родителя (или родителей) без уважительных причин забрать своего ребенка из родительного дома либо из иного воспитательного, лечебного учреждения, учреждений соцзащиты и т. п.;
- злоупотребление своими родительскими правами, под которыми следует понимать использование этих прав в ущерб интересам детей (например, создание препятствий в обучении, склонение к попрошайничеству, воровству, проституции, употреблению спиртных напитков или наркотиков и т. д.);
- жестокое обращение родителей с детьми (физическое или психическое насилие, покушение на половую неприкосновенность, грубое, пренебрежительное, унижающее человеческое достоинство обращение с детьми, оскорбление или эксплуатация детей);
- хроническая алкогольная или наркотическая зависимость родителей;
- совершение умышленных преступлений против жизни ребенка или своего супруга (покушение на убийство ребенка или супруга на глазах ребенка, доведение до самоубийства, побои, истязания, заражение ВИЧ-инфекцией и др.).

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc-LAW_8982/.

Нужно учитывать, что приоритетной формой воспитания ребенка является семья, поэтому требуется все возможности и усилия для исправления родителей, поскольку это соответствует интересам детей, обеспечит реальную защиту их прав и восстановление семьи.

*Занина Т. М.¹,
профессор кафедры
административной деятельности органов внутренних дел
Воронежского института МВД России,
кандидат юридических наук, профессор*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАН ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Под правовой основой деятельности ОВД в обеспечении общественной безопасности и порядка при проведении массовых мероприятий (далее – ММ) понимается совокупность международных и внутригосударственных законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов, включающих ведомственные, межведомственные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты.

Говоря о правовой основе деятельности сотрудников ОВД по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при проведении ММ по Российскому законодательству, прежде всего, обратимся к Конституции Российской Федерации, ст. 29 которой, гарантирует каждому свободу мысли и слова, в ст. 30, закреплена гарантия для каждого гражданина права на объединение и свободу деятельности общественных объединений, в ст. 31 закреплено право граждан проводить митинги, собрания и шествия, демонстрации, пикетирование, то есть собираться мирно, без оружия².

Терминология, в части касающейся правового определения сущности массовых мероприятий, уточнена в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в соответствии со ст. 2 которого, массовые мероприятия являются одной из форм публичных мероприятий, которые могут проводиться в виде открытых, мирных, доступных каждому собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм акций, осуществляемых по инициативе политических партий, отдельных граждан Российской Федерации, религиозных и общественных объединений.

В отмеченном федеральном законе определяется порядок проведения и организации массового мероприятия и даются гарантии по реализации прав гражданами на проведение массового мероприятия³.

Помимо рассмотренного нормативного правового акта, отдельные правовые основы деятельности сотрудников ОВД по обеспечению общественного порядка

¹ © Занина Т. М., 2020.

² Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июня 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. Ст. 1691.

³ Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Российская газета. 2004. № 131.

и безопасности граждан при проведении ММ указаны в Федеральных законах от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹ и от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»².

Кроме того, выделим Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях»³, регулирующий правовое положение религиозных объединений, правоотношения в области прав гражданина на свободу вероисповедания, которые также могут реализовываться при проведении массовых мероприятий.

Переходя к рассмотрению правового регулирования деятельности органов внутренних дел в рассматриваемом направлении, отметим Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴ (ФЗ № 3), в обязанности которой, в том числе входит совместное с представителями органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаторами публичных мероприятий, охрана общественного порядка и обеспечение безопасности граждан и, в местах проведения таких мероприятий. Реализуя отмеченную обязанность, полиция, как часть органов внутренних дел, обладает соответствующими правами и обязанностями, также, отраженными в федеральном законе «О полиции».

Кроме того, ведомственная нормативная база, уточняет положения федерального законодательства, конкретизируя правовой статус органов внутренних дел при осуществлении ими деятельности по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при проведении массовых мероприятий. В этой связи, отметим:

- приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции»⁵;
- приказ 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»⁶.

¹ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета. 2002. № 138–139.

² Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

³ Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Российская газета. 1997. № 190.

⁴ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁵ Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» // НПП «Гарант-сервис» // URL: <http://base.garant.ru/12159440/>.

⁶ Приказ 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» // URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.10.2017).

– указание МВД России от 25 декабря 2007 г. № 1/10147 «О проведении публичных и спортивных мероприятий с использованием автомобильных дорог»¹ и др.

Анализируя научные источники и нормативную правовую базу, можно перейти к общепринятой классификации массовых мероприятий:

1. По субъектам, которые их организуют, разделяют мероприятия осуществляемые:

- общественными и политическими организациями;
- органами местного самоуправления и государственной власти;
- общественными коллективами организаций, учреждений и предприятий;
- администрациями культурно-зрелищных и спортивных учреждений;
- отдельными группами и объединениями граждан.

2. По территориальному признаку:

- международного уровня;
- общегосударственного уровня;
- регионального масштаба уровня;
- межрегионального масштаба уровня;
- межрайонного масштаба уровня;
- районного масштаба уровня.

3. По количеству участников в них участвующих:

- крупные;
- средние;
- малые.

4. В зависимости от места проведения мероприятия:

- на закрытых территориях;
- в зданиях;
- в парковой зоне;
- в водных акваториях;

5. По характеру действий различают:

- статичные;
- динамичные
- смешанные.

6. По способу возникновения различают:

- стихийные;
- организованные.

7. По возможности участия случайных граждан:

- с ограниченным количеством участников;
- общедоступные.

При проведении ММ существует ряд ограничений. Так, не допускается их проведение:

- в пограничной зоне, без разрешения пограничных органов;

¹ Указание МВД России от 25 декабря 2007 г. № 1/10147// «О проведении публичных и спортивных мероприятий с использованием автомобильных дорог». Опубликовано не было.

- на расстоянии менее 200 м от станций метрополитена, подземных пешеходных переходов;
- на расстоянии менее 50 м от учреждений, территорий предприятий, организаций, которые обеспечивают безопасность государства и жизнедеятельности населения, обороноспособность государства;
- на территориях, которые непосредственно прилегают к резиденциям Президента Российской Федерации, к территориям и зданиям, занимаемым судами, учреждениями УФСИН и т. д.

Также стоит отметить некоторые особенности охраны общественного порядка при проведении ММ:

1. Специальные условия при организации ММ:
 - нарушающие обычный ритм жизни города или его района;
 - ограниченная территория проведения ММ;
 - участием значительной численности людей;
 - постоянно меняющаяся оперативная обстановка.
2. Охрана общественного порядка при проведении ММ связана:
 - с необходимостью привлечения дополнительных средств и сил ОВД;
 - с необходимостью структурной перестройкой деятельности всех подразделений и служб ОВД (изменение выполняемых задач, создание специальных органов управления - оперативных штабов, пунктов управления);
 - с изменением режима работы для всего личного состава ОВД;
 - с применением специальных усиленных мер по охране (введение режимных ограничений и дополнительных запретов);
 - с использованием специальных тактических способов и приемов;
 - обязательное заблаговременное (до начала мероприятия) проведение оперативно-технического осмотра места проведения ММ.

Весь процесс по организации охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении ММ можно условно разделить на три периода:

1. Подготовительный этап, в ходе которого:

- уточняется оперативная обстановка в районе проведения ММ;
- проводятся рабочие встречи с организаторами и участниками планируемого ММ;
- проводится комиссионное обследование мест проведения и объектов ММ;
- производится расчет в потребности средств и сил;
- на объектах и местах ММ проводятся тренировки и учения;
- в местах проведения и на объектах ММ реализуются иные предупредительно-профилактические мероприятия.

При осуществлении комплекса оперативно-профилактических мероприятий в подготовительный период реализуются следующие действия:

- 1) организуется проведение всего комплекса скоординированных профилактических и оперативно-розыскных мероприятий, которые направлены на получение информации о лицах, замысливающих совершение противоправных действий в указанный период, таких, как террористические акты и экстремистские проявления;

2) организуется проведение встреч с членами и лидерами радикальных организаций экстремистской направленности, в ходе которых им разъясняются меры ответственности за нарушения законодательства в этой сфере. Также в отношении указанных лиц реализуется весь комплекс необходимых оперативно-профилактических мер;

3) усиливается контроль за перемещением лиц, которые находятся в оперативных разработках и проходят по делам оперативных проверок, с целью предупредить их выезд в дни проведения ММ для совершения преступлений и экстремистских проявлений в местах проведения ММ;

4) по оперативным учетам проводится проверка водителей, привлекаемых для обеспечения ММ, с целью отстранить тех лиц, которые могут совершить противоправные действия;

5) в местах возможной концентрации преступного элемента реализуются оперативно-профилактические мероприятия;

6) с целью выявления лиц, которые скрываются от суда и следствия, находятся в розыске, выявления незаконных мигрантов, обнаружения взрывчатых и отравляющих веществ, оружия, наркотиков проводятся рейды в жилом секторе, отрабатываются гостиницы, рынки, общежития, места отстоя грузового и иногороднего автотранспорта, железнодорожных составов;

7) по отношению к ранее судимым лицам и лицам, состоящим на оперативных учетах в ОВД, владельцев оружия, реализуется соответствующий комплекс индивидуальных профилактических мероприятий, в строгом соответствии с действующим законодательством. Особое внимание, при этом, необходимо обращать на выявление у них противоправных намерений;

8) в составе комиссии обследовать места прибытия и убытия участников массовых мероприятий, территории и объектов проведения соревнований, гостиниц и мест проживания участников, на предмет проверки их антитеррористической защищенности, работоспособности и оснащенности техническими средствами пожаротушения и охраны, на предмет возможного обнаружения взрывчатых устройств (веществ), любых посторонних предметов, которые могут быть использованы в качестве подручных средств при попытках совершения противоправных действий.

2. Исполнительный этап, в ходе которого:

- перед началом ММ проводится проверка наличия и готовности привлекаемых средств и сил;
- вводятся режимные ограничения в случае необходимости;
- осуществляется управление всеми силами, принимающими непосредственное участие в охране ОП при проведении ММ;
- обеспечивается проведение фото, видео фиксации происходящих событий;
- при необходимости принимается решение на маневр силами и средствами и на использование резерва.

3. Заключительный этап, в ходе которого:

- охрана ОП перемещается в места, где активные массы участников и зрителей покидают район ММ;

- сотрудниками полиции обеспечивается сопровождение потоков болельщиков (зрителей) с объекта ММ;
- по окончании ММ на объектах и местах их проведения снимаются все режимных ограничения;
- осуществляется разбор результатов и уровня организации при обеспечении ОП и общественной безопасности при проведении ММ;
- в необходимые органы и инстанции подготавливается информация о результатах проведения ММ.

Во время обеспечения охраны общественного порядка при проведении ММ применяются такие виды служебных нарядов:

1. Цепочка представляет собой вид служебного наряда, который применяется с целью не допустить посторонних лиц через выставление оцепления по периметру территории, а также для обеспечения разграничения зрителей и участников на сектора, для обеспечения их проходов. Состав цепочек формируется за счет сотрудников Росгвардии, сотрудников ОВД, волонтеров, общественных формирований правоохранительной направленности и сотрудников служб безопасности. Представители от ОВД формируются за счет курсантов образовательных организаций МВД России и сотрудников ПППС, но могут привлекаться и других подразделений, в том числе внутренней службы.

2. С целью своевременного информирования об изменении оперативной обстановки в ходе проведения ММ, отслеживания динамики ее изменения, выставляется Пост наблюдения. Пост комплектуют необходимыми для работы техническими средствами и устанавливают в тех местах, где обеспечивается хороший обзор обслуживаемой территории.

3. Для решения задач по обеспечению правопорядка при проведении ММ создается также резерв. При задействовании резерва необходимо незамедлительно его восполнить за счет снятия части личного состава с других направлений и участков.

5. С целью обеспечения правопорядка в общественных местах на прилегающей к району проведения ММ территории методом патрулирования формируется группа патрулирования. Сотрудников группы патрулирования привлекают для несения службы на постах, в составе патрульных групп и патрулей.

6. Для обеспечения оцепления местности проведения ММ, создается группа оцепления, в которую включаются сотрудники, привлекаемые к ООП в составе комплексных сил, участковые уполномоченные, курсанты и сотрудники Росгвардии.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

1. Рассматривая деятельность ОВД в комплексе, можно прийти к выводу, что достижение целей охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий определяется деятельностью, прежде всего штабных управленческих аппаратов, от слаженной и профессиональной деятельности которых зависит эффективность применения любых новых методик, в том числе технологии профайлинга, которая должна применяться с учетом особенностей и тактики действий при охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. То есть методы охраны общественного

порядка, определяют тактические особенности реализации технологии профайлинга и могут использоваться на всех этапах обеспечения безопасности массовых мероприятий.

2. Анализ правовой основы практической деятельности ОВД в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий свидетельствует о необходимости совершенствования теоретических и организационных основ по обеспечению такой деятельности. В связи с чем, необходимо расширять инновационные подходы к деятельности органов внутренних дел, внедряя передовые научные технологии. Одной из наиболее эффективных технологий, применение которой в рассматриваемой области позволит значительно улучшить результаты работы по данному направлению, является технология профайлинга, созданная на стыке юридической науки и психологии.

3. Авторское определение технологии «предупредительного профайлинга» при охране общественного порядка и безопасности на массовых мероприятиях это специализированная деятельность уполномоченных должностных лиц направленная на оценку потенциального правонарушителя по следующим критериям: поведение, внешность, вещи, находящиеся при нем, документы, удостоверяющие личность, внешность и поведение сопровождающих его лиц, направленная на превентивное воздействие обеспечивающее общественный порядок и общественную безопасность при проведении различных категорий массовых мероприятий.

Ивлева Н. Ю.¹,

*старший преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПРОФИЛАКТИКЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ СОБСТВЕННОСТИ

Профилактика административных правонарушений в сфере охраны собственности является значимым направлением деятельности органов внутренних дел. Основы правового регулирования такой деятельности заложены в нормах действующего законодательства, в том числе в федеральных законах от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»², от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³, а также в Приказе МВД России № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»⁴, Приказе МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»⁵.

Особое внимание в деятельности участковых уполномоченных полиции должно быть сосредоточено на организации работы непосредственно на обслуживаемых административных участках, в целях усиления их профилактического влияния на противоправные процессы в жилом секторе, а также индивидуальной работе с лицами, требующими профилактического внимания.

Так, в целях профилактики административных правонарушений в сфере охраны собственности органов внутренних дел следует обеспечить тесное взаимодействие не только с государственными учреждениями, но и с институтами гражданского общества. Устранение организационно-правовых факторов, обуславливающих совершение правонарушений в сфере охраны собственности, связана с реформой государственных органов, наделенных компетенцией по профилактике административных правонарушений в сфере собственности, налаживанием путей консолидации их усилий, созданием совместной информационно-аналитической основы деятельности этих субъектов⁶.

¹ © Ивлева Н. Ю., 2020.

² Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26. Ст. 3851.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58965/ (дата обращения: 28.09.2020).

⁵ Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328491/ (дата обращения: 28.09.2020).

⁶ Идрисова С. Ф. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации с населением и пути их решения // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2013. № 1. С. 178.

Некоторые трудности вызывает существование широкого круга субъектов профилактики административных правонарушений в сфере собственности (органы исполнительной власти, местного самоуправления, частные, благотворительные фонды, общественные организации). В частности, полномочиями в этой сфере наделены специально уполномоченные органы исполнительной власти в отраслях водного хозяйства, геологии и использования недр, органы рыбоохраны, органы лесного хозяйства, охотничьего хозяйства, органы специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти в отрасли экологии и природных ресурсов, полиция, органы местного самоуправления и другие.

Наличие большого количества субъектов, между которыми не налажено должного связи относительно планов профилактической работы, методов ее осуществления, сферы их реализации и анализа результатов осуществления, приводит к тому, что профилактические мероприятия не достигают нужной цели, дублирующих уже имеющиеся, не затрагивают важные сферы социальной жизни граждан, проблемы, приводящие к деликтной поведения отдельных лиц.

Отсутствие надлежащего контроля за качеством профилактической работы государственных органов, ее соответствием действующему законодательству, ненадлежащий уровень подготовки сотрудников приводит к тому, что отдельные субъекты профилактики административных правонарушений в сфере собственности не выполняют свои обязанности должным образом, являются пассивными относительно организации и проведения профилактических мероприятий, не мотивированные по улучшению профилактики административных правонарушений в сфере собственности и повышение результативности их работы.

Устранение этих проблем требует внесения изменений в действующее законодательство по реформированию системы государственных органов в сфере профилактики административных правонарушений в сфере собственности (сокращение численности в сочетании с четким распределением полномочий по осуществлению социальной, специальной, общей, групповой и индивидуальной, ранней, непосредственной профилактики правонарушений в отношении владения, пользования и распоряжения имуществом и контролем за ее осуществлением), развития информационно-аналитической основы их деятельности.

Совершенствование профилактики административных правонарушений в сфере собственности связано с устранением недостатков действующего законодательства, которые являются своеобразными факторами, влияющими на деликтное поведение.

На необходимость совершенствования деятельности органов внутренних дел в сфере охраны собственности обращают внимание и современные исследователи. По мнению М. А. Уварова, существенным недостатком нормативного правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях в области охраны собственности является невозможность возбуждения дела об административном правонарушении, если нет данных о лице, его совершившем¹.

¹ Уваров М. А. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области охраны собственности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 13.

Несмотря на наличие отдельных недостатков в действующем законодательстве, следует отметить, что в отличие от органов, осуществляющих административную юрисдикцию в области охраны собственности, органы внутренних дел (полиция) в силу прямого указания в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ не ограничены компетенцией, как субъекты государственного контроля (надзора), что придает их компетенции большую универсальность. Положения ст. 23.3 и п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ указывают на то, что органы внутренних дел (полиция) получили самую обширную специальную компетенцию в области административной юрисдикции.

Для реализации своих полномочий органы внутренних дел наделены широким кругом прав, позволяющих им осуществлять деятельность не только по профилактике, но и по пресечению, а также возбуждению дел по административным правонарушениям в сфере охраны собственности.

Для выявления и пресечения административных правонарушений в области охраны собственности, органы внутренних дел обладают комплексом прав, в том числе правом осуществлять проверки и контрольные мероприятия. Вместе с тем, обратим внимание на то, что проведение сотрудниками полиции проверок по вопросам соблюдения авторских прав, охраны интеллектуальной собственности, за соблюдением жильцами многоквартирных домов правил подключения к источникам воды, газа или электроэнергии законом «О полиции» или другими законодательными актами не предусмотрено, а значит сотрудники полиции в приведенных примерах действуют в рамках свободы усмотрения, предоставленной им ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ.

Для выявления и пресечения административных правонарушений, предусмотренных некоторыми статьями гл. 7 КоАП РФ, сотрудник полиции должен войти в помещение организации или на земельный участок. Так, для установления факта использования в организации контрафактного программного обеспечения необходимо провести проверку и установить признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.12 КоАП РФ.

В случае выявления факта административного правонарушения органы внутренних дел наделены компетенцией по возбуждению административного дела и проведения соответствующих действий в рамках доказательственного процесса. Доказывание по рассматриваемой категории дел проводится в соответствии с общими правилами доказывания, установленными нормами действующего КоАП РФ.

Исходя из изложенного можно заключить, что органы внутренних дел выполняют одну из главных ролей в общей системе профилактики административных правонарушений в сфере охраны собственности. Вместе с тем, правовое регулирование их деятельности в данном направлении нуждается в совершенствовании. Повышению эффективности противодействия правонарушениям в сфере собственности также связано с привлечением общественности к профилактической работе, стимулированием общественной инициативы в связи с этим.

Исаев М. М.¹,

*научный сотрудник отделения анализа аварийности
отдела изучения проблем
нормативного правового и аналитического обеспечения
ФКУ «Научный центр БДД МВД России»*

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СПОРТИВНОГО МОТОЦИКЛА ПРИ УЧАСТИИ В ДОРОЖНОМ ДВИЖЕНИИ

Спортивный мотоцикл понимается как спортивно-техническое средство, приводимое в движение двигателем, приспособленное для одного или более лиц. Такой мотоцикл является неотъемлемой частью мотоциклетного спорта и признается спортивным инвентарем; лицо, им управляющее – спортсменом².

В то же время имеют место случаи эксплуатации подобных мотоциклов на дорогах общего пользования, что находит отражение в материалах правоприменительной практики и сведениях об аварийности.

Актуальность рассматриваемой в статье проблемы обусловлена тем, что в рамках действующего законодательства отсутствует однозначное понимание правового положения таких устройств при их участии в дорожном движении, а также единообразный и обоснованный механизм привлечения к юридической ответственности лиц, управляющих спортивными мотоциклами в пределах дорог, что препятствует реализации общеправовых принципов юридической ответственности, в частности – неотвратимости наказания за виновно совершенное деяние.

Необходимо обратить внимание на то, что понятием «спортивный мотоцикл» в общем смысле охватывается также транспортное средство, имеющее повышенные технические характеристики, в частности – максимальную скорость и мощность двигателя, а также более обтекаемую форму элементов конструкции. Такие мотоциклы подлежат государственной регистрации, для них предусмотрены соответствующие типы государственных регистрационных знаков, для управления предоставляется специальное право. В правилах дорожного движения (далее – ПДД) регламентирован порядок их передвижения по дорогам. Кроме того, нормативно закреплены требования безопасности к конструкции таких мотоциклов и их техническому состоянию. Таким образом, лицо, управляющее подобным мотоциклом, признается полноправным участником дорожного движения – водителем и наделяется обязанностями по знанию и соблюдению требований в области безопасности дорожного движения, невыполнение которых влечет установленную законодательством ответственность.

В случаях со спортивными мотоциклами, признаваемыми таковыми в собственном смысле в виду предназначения исключительно для участия в спортивных соревнованиях, разрешается их эксплуатация только в специальных местах (на ипподромах, гоночных треках и кольцевых трассах), что обуславливается, в

¹ © Исаев М. М., 2020.

² Правила вида спорта «мотоциклетный спорт» (утв. приказом Минспорта России от 01.04.2019 № 281) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323233 (дата обращения: 09.11.2020).

частности, отсутствием звукового сигнала, зеркал заднего вида, световых указателей поворотов и т. п. Участие в дорожном движении таких мотоциклов создает угрозу безопасности.

Спортивные мотоциклы по своим техническим характеристикам и конструктивным признакам могут быть представлены многообразием модификаций, особенности которых обуславливаются конкретным предназначением или видом спортивной дисциплины. Именно этот фактор препятствует формированию единого подхода при определении их правового положения в дорожном движении, что подтверждается практикой правоприменения. Обозначенная проблема актуальна и при рассмотрении мотоцикла с позиции предмета административного правонарушения или преступления, посягающих на безопасность дорожного движения.

Дело в том, что согласно ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – ФЗ № 196) под транспортным средством понимается устройство, предназначенное для перевозки по дорогам людей, грузов или оборудования, установленного на нем¹. Как определено в начале статьи, спортивный мотоцикл в конкретном значении характеризуется приспособленностью, а не предназначением для перевозки людей, а лицо, им управляющее, по смыслу правовых норм, регламентирующих отношения в сфере спорта, должно признаваться спортсменом, а не водителем.

Именно это условие предопределяет возникновение противоречий при оценке ситуаций, когда спортивные мотоциклы, в частности – кроссовые, питбайки и эндуро используются для передвижения по автомобильным дорогам.

Кроме того, согласно пп. 2 п. 3 технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» (далее – ТР ТС 018/2011) транспортные средства, предназначенные исключительно для участия в спортивных соревнованиях, не являются объектом технического регулирования, поэтому на них не распространяются требования безопасности, позволяющие эксплуатировать устройство на дороге без угрозы для жизни и здоровья водителя, пассажиров и иных участников дорожного движения².

В связи с этим необходимо дать характеристику двум взаимоисключающим с позиции исследуемой проблемы признакам: предназначения только для участия в спортивных соревнованиях и предназначения для перевозки по дорогам людей.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации (далее – ВС РФ) основное предназначение спортивного (кроссового) мотоцикла для спорта и активного отдыха вместе с тем не свидетельствует о том, что он предназначен исключительно для участия в спортивных соревнованиях и в момент, относящийся к событию конкретного административного правонарушения, не используется для

¹ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_-8585/ (дата обращения: 09.11.2020).

² Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877 (ред. от 21.06.2019) «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» (вместе с «ТР ТС 018/2011. Технический регламент Таможенного союза. «О безопасности колесных транспортных средств»)) // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_125114/ (дата обращения: 09.11.2020).

передвижения по дороге¹. Обозначенная позиция находит отражение в решениях других судов². В то же время имеет место и обратная практика, когда спортивный мотоцикл не признавался транспортным средством, в связи с чем деяния, содержащие все признаки объективной стороны правонарушения, не были наказуемы³.

Критерии исключительного предназначения для участия в спортивных соревнованиях в отношении мотоциклов не установлены. Однако представляет интерес то, что спортивные квадроциклы считаются предназначенными только для соревнований при условии их разработки в соответствии со спецификациями одного из стандартов (спортивных технических регламентов), официально признанных спортивными ассоциациями⁴.

Важно понимать, что квадроцикл типа «1» категории «S» (спортивная модель) и квадроцикл, предназначенный исключительно для участия в спортивных соревнованиях, – разные технические средства с позиции технического регулирования их эксплуатации. Для первого обязательны все требования безопасности, предписанные в документах по стандартизации, предусмотрен паспорт самоходной машины; в то же время он может выступать в качестве спортивного инвентаря на тренировках и соревнованиях, при условии соответствия общим требованиям регламента конкретной спортивной дисциплины. Вторым же не является объектом технического регулирования, а его производство и сборка осуществляются на основании требований спортивных регламентов и стандартов. При этом объем двигателя и максимальная скорость технических средств обоих классов могут иметь незначительные различия или совпадать полностью.

Подобным образом может быть охарактеризовано и соотношение исключительно спортивного и дорожного мотоциклов.

Регламентами мотоспортивных дисциплин в основном предъявляются требования к материалам для элементов конструкции и дополнительному оснащению в целях защиты спортсмена от травм при передвижении, а также характеристикам двигателя, качеству топлива и смазочных материалов. Упоминание о необходимости наличия, в частности, световых приборов, равно как об их запрете отсутствует. Более того, показательно, что для мотоциклов с коляской запрещено наличие поворотников при их использовании в качестве спортивного инвентаря в дисциплине «мотокросс на мотоциклах с коляской».

Руководствуясь вышеизложенным, исключительное предназначение для участия в спортивных соревнованиях может определяться отсутствием в конструк-

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22 июля 2019 г. № 11-АД19-17 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=593565#02090138813218756> (дата обращения: 09.11.2020).

² Решение Джанкойского районного суда Республики Крым от 6 февраля 2019 г. № 12-10/2019 // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru/> (дата обращения: 09.11.2020).

³ Постановление заместителя председателя Свердловского областного суда от 19 мая 2017 г. по делу № 4а-369/2017 // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru/> (дата обращения: 09.11.2020).

⁴ ГОСТ 32571-2013 (EN 15997:2011) Снегоболотоходы колесные малогабаритные. Требования безопасности и методы испытаний // URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200110369> (дата обращения: 09.11.2020).

ции элементов, обеспечивающих комфорт и безопасность передвижения по дорогам на таких устройствах (дуги безопасности, крылья, звуковой сигнал, внешние световые приборы, зеркала заднего вида, упоры для ног пассажира). Наличие перечисленных элементов может свидетельствовать о предназначении для движения по дорогам, соответственно, в целях перевозки людей.

С учетом того, что, как в административном, так и в уголовном законодательстве предмет совершения противоправных деяний в области дорожного движения определяется помимо прочего предоставлением специального права на управление им, а в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) – еще и государственной регистрацией, анализ положений соответствующих правовых актов, регламентирующих данные вопросы, позволяет выделить общий признак транспортного средства, который соответствует обозначенному в законодательстве о безопасности дорожного движения – предназначение устройства для перевозки по дорогам людей, грузов и оборудования.

Следует обратить внимание, что признание спортивного мотоцикла самоходной машиной, которая также составляет предмет противоправных деяний, не представляется возможным, поскольку определение данного термина в действующем законодательстве существует только применительно к допуску к управлению самоходными машинами и их государственной регистрации, которой рассматриваемые мотоциклы не подлежат в соответствии с п. 1.4 Правил государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (гостехнадзора), утвержденных указанием Минсельхозпрода России от 16 января 1995 г. № 3.

Итак, документальным подтверждением наличия выделенного ранее признака транспортного средства у того или иного устройства является паспорт транспортного средства, необходимый для его государственной регистрации, которая наряду с соответствием основным положениям о допуске транспортных средств к участию в дорожном движении позволяет эксплуатировать устройство на дорогах общего пользования в соответствии с п. 3 ст. 15 ФЗ № 196.

При отсутствии паспорта транспортного средства целесообразно проводить оценку в зависимости от наличия элементов конструкции и компонентов безопасности, которые свидетельствуют о возможности комфортной и безопасной эксплуатации конкретного устройства, но не означают его допуск к участию в дорожном движении по основаниям, изложенным выше. Сделанные выводы представляют актуальность применительно к решению вопроса о признании устройства предметом административного правонарушения в области дорожного движения или преступления, посягающего на безопасность дорожного движения.

При установлении возможности отнесения спортивного мотоцикла к транспортному средству важно понимание тонкой грани, отличающей его от спортивного инвентаря, - предназначения для движения по дорогам.

Мотоциклы, относящиеся к спортивному инвентарю, предназначены для участия в соревнованиях и тренировках, что было отмечено ранее. В руководствах пользователя многих кроссовых мотоциклов, эндуро и питбайков содержится запрет на эксплуатацию по дорогам общего пользования.

В то же время, в руководстве пользователя мотоцикла «690 EnduroR» говорится о том, что разрешено использование мотоциклов в качестве транспорта на дорогах общего пользования только в соответствующих версиях. В частности, модель «690 EnduroR» предусматривает в конструкции фару, звуковой сигнал, указатели поворота. Такие элементы позволяют судить об отсутствии признака исключительности для участия в спортивных соревнованиях. В виду этого, данный мотоцикл по общему смыслу может признаваться транспортным средством и сомнений в определении требований в области безопасности дорожного движения к такому мотоциклу не возникает, из чего следует обоснованность признания его предметом противоправного деяния.

В завершение необходимо в очередной раз отметить, что конструктивные признаки и технические характеристики спортивного мотоцикла, предназначенного исключительно для участия в спортивных соревнованиях, определяют практически полное сходство с дорожным, а по отдельным параметрам – превосходят его, что при отсутствии законодательно определенного допуска к участию в дорожном движении, а также необходимых компонентов безопасности существенно повышает угрозу безопасности дорожного движения. Поэтому передвижение по дорогам на подобных устройствах не должно выходить из поля правового регулирования. Попытка решения рассмотренной проблемы предпринята в проекте КоАП, ст. 21.41 которого предполагается установление ответственности за передвижение по дорогам на средствах и механизмах, не предназначенных для этого¹. В любом случае, правоприменитель должен обладать единообразным механизмом, соответствующим нормам права. Обозначенная проблема требует глубокого осмысления положений законодательства и особенностей его применения. Будет полезным официальное разъяснение Пленума Верховного Суда Российской Федерации по обозначенному вопросу, выраженное, например, в дополнении существующего постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

¹ Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.05.2020) // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/62684.html/> (дата обращения: 09.11.2020).

Кашкина Е. В.¹,

*доцент кафедры подготовки сотрудников
полиции для подразделений по охране общественного порядка
и подразделений по вопросам миграции
Всероссийского института повышения
квалификации сотрудников МВД России
кандидат юридических наук, доцент*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Согласно статье 1 Конституции Российской Федерации – Россия есть демократическое правовое государство. В настоящее время четкого и однозначного понимания «демократия» отсутствует. Феномен демократия изучается политическими науками, юриспруденцией, философией и т. д. Из существующего многообразия определений сущности данного термина можно с уверенностью сказать, что «демократия» в наибольшей степени отвечает интересам человека, гражданина, всего народа. Основным условием для развития демократии является развитие прав и законных интересов человека, свобода слова и действий, развитие гражданского общества в целом. Исходя из этого, является закономерным развитие гарантированного ст. 31 Конституции Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Нередки случаи, когда согласованная мирная акция перерастает в форму беспорядка, влекущую за собой нарушение жизнедеятельности и жизнеобеспечения населения, нарушающую общественный порядок и общественную безопасность, угрожающую жизни и здоровью граждан. Как, например, прошедшая 10 августа 2019 года на проспекте Академика Сахарова в Москве согласованная акция в поддержку незарегистрированных кандидатов на выборы в Мосгордуму, обернувшаяся массовыми беспорядками.

Проблема обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, на фоне происходящих перемен, является актуальной не только в Российской Федерации, но и в ряде зарубежных стран. Следуя из того, что законодательства Российской Федерации и зарубежных демократических стран регламентируют публичные мероприятия, гарантируя свободу слова, в то же время обеспечивают защиту общественных и государственных интересов, детализируя полномочия государственных органов (полиции), остаются неразрешенными целые блоки вопросов, касающиеся организации и самой процедуры проведения публичных мероприятий, что влечет за собой нарушение общественного порядка и общественной безопасности.

Говоря об административно-правовом обеспечении общественной безопасности выделим три основные группы, определяющие форму ее построения и содержания.

¹ © Кашкина Е. В., 2020.

Первая группа – нормативное регулирование организации и проведения публичных мероприятий. К данной группе относятся нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения рассматриваемых мероприятий, основным из которых является Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ № 54). Правовой механизм организации и проведения публичных мероприятий изучали А. А. Борщ, В. А. Малышенко, А. О. Иванов, С. В. Симонова, М. В. Шмырев.

Согласно ч. 1 ст. 1 ФЗ № 54 субъекты Российской Федерации наделены правом принимать и издавать нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. С принятием рассматриваемого федерального закона, свои работы по изучению регионального законодательства о публичных мероприятиях посвятили Е. Е. Никитина и А. В. Ушаков. В настоящее время, анализ законодательства субъектов Российской Федерации остается актуальной тематикой, исследование которой содержится в трудах Д. В. Гаглоева, С. Ю. Колмакова.

Исходя из проведенного сравнительно-правового анализа законодательных актов субъектов Российской Федерации, С. Ю. Колмаков пришел к выводу, что региональное законодательство в сфере публичных мероприятий содержат механизм организации (подача уведомления, установление как единых мест проведения публичных акций, так и запрещенных мест для проведения данных мероприятий) и проведения (правила проведения, проведение мероприятий на объектах транспорта, допустимое расстояние между пикетирующими) публичных мероприятий.

Тем не менее, как показывают исследования, региональное законодательство имеет некоторые отличия в механизме правового регламентирования публичных мероприятий, что, в свою очередь, порождает проблемы в правоприменительной практике.

Вторая группа – правовой статус субъектов публичных мероприятий. Основанием для административно-правового обеспечения общественной безопасности следует рассматривать в правовом статусе субъектов публичных мероприятий, то есть нормативные установки, определяющие не только права и обязанности субъектов, гарантии их осуществления, а также ответственность.

В данном ключе будет интересным законопроект № 1060689-7 «О внесении в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за нарушения при подготовке и проведении публичных мероприятий», предлагающий установить новые обязанности организаторам публичных мероприятий, в связи с чем, внести в ст. 20.2. КоАП РФ проектируемые части 9 и 10, а именно – соблюдение порядка сбора и расходования денежных средств на подготовку и проведение публичных мероприятий.

Анализируя административно-правовые режимы обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях, А. Г. Бачурин¹ выделяет три группы субъектов:

1. Организаторы и участники массовых и публичных мероприятий.

2. Субъекты обеспечения правоохраны в рамках административно-правового режима (прежде всего полиция).

3. Государственные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, включенные в процесс обеспечения реализации права граждан на массовые и публичные мероприятия.

На мой взгляд, субъекты, указанные А. Г. Бачуриным в первой группе следует разделить на организаторов и участников, так как каждый из этих субъектов обладает отличными правами и обязанностями, определяющими их правовой статус, что подтверждено Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и ФЗ № 54.

Тем не менее, в нормативном правовом обеспечении публичных мероприятий, в следствие многообразия субъектов, предусмотренных ФЗ № 54, отмечается сложность в унификации их совместных действиях, направленных на обеспечение общественной безопасности. Законодательные акты, регламентирующие полномочия должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления являются универсальными и не отображают специфику рассматриваемого вопроса.

Третья группа – административно-правовые средства обеспечения общественной безопасности при проведении публичных мероприятий – убеждение и принуждение.

Исследованию убеждения как административно-правового метода управленческой деятельности субъектов исполнительной власти посвятили свои работы Д. В. Осинцев, А. А. Косых, Н. В. Машницкая, А. В. Самойлов, П. Н. Сафонов, В. И. Сургутсков, И. Д. Фиалковская.

В случае обеспечения общественной безопасности при проведении публичных мероприятий метод убеждения применяется в случаях координации надлежущего исполнения конституционного права граждан (ст. 31 Конституции Российской Федерации) проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, с целью свободного выражения и формирования мнений, выдвижения требований по различным вопросам. Иными словами, указанный метод административно-правового воздействия создает устойчивую потребность у граждан проводить различные формы акции мирным путем. В данном контексте метод убеждения является первостепенным, заключающийся в рекомендательных, воспитательных, разъяснительных, поощрительных и иных мерах морально-побудительного характера.

¹ Бачурин А. Г. Административно-правовой режим обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях// Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 1 (73). С. 50.

Рассматривая первую группу структуры административно-правового обеспечения общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, установили два уровня нормативного обеспечения – федеральное и региональное законодательство. Отметим, что ни в ФЗ № 54, ни в нормативных актах субъектов Российской Федерации не предусмотрены обязанности субъектов, направленные на реализацию мер убеждения.

В случаях, когда убеждение, в силу объективных причин и обстоятельств, не позволяет достичь желаемого правового результата, применяется метод принуждения, который в рамках реализации конституционно гарантированного права граждан, является второстепенным.

А. А. Березин предлагает рассматривать применение мер пресечения в двух-уровневом формате. Мерами первого уровня являются специфичные меры, характерные для законодательства о публичных мероприятиях. Например, ст.ст. 13 и 14 ФЗ № 54 содержат самостоятельные меры административного пресечения, основания и порядок применения которых предусмотрен ст.ст. 15–17 данного федерального закона. Меры второго уровня – универсальные меры, предусмотренные Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», характерные для деятельности органов внутренних дел и применяемые как в случае необходимости обеспечения правопорядка в местах проведения публичных мероприятий, так и во многих других случаях.

Говоря о полиции и ее роли в обеспечении общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, а также тех негативных последствий, которые влекут за собой неправомерные действия со стороны граждан, упомянутым выше законопроектом № 1060689-7 предусмотрено увеличение санкций за неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции (ст. 19.3 КоАП РФ).

Указанные группы объединяет тот факт, что федеральные законы содержат в себе все элементы метода принуждения в полном объеме – это административно-предупредительные, административно-пресекательные меры, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административная ответственность (наказание).

Позволим себе выделить третью группу – не типичные меры, напрямую несвязанные, но в определенной степени затрагивающие вопросы обеспечения общественной безопасности при проведении публичных мероприятий. К ним относятся Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 4-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Подводя итог сказанному, отметим, что назрела необходимость доработки действующего законодательства, обеспечивающего общественную безопасность при проведении публичных мероприятий. Следует изучить вопрос обобщения опыта субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере, не исключая, что положения, противоречащие федеральному законодательству, на практике возымели большей результативности по обеспечению общественной безопасности. Надлежит устранить противоречия нормативных актов, регламентирующих проведение публичных мероприятий, прийти к их систематизации. Необходимо

унифицировать положения, касающиеся взаимодействия представителей органов власти различных уровней.

Исследование проблематики административно-правового обеспечения общественной безопасности – это трудоемкий и скрупулезный процесс, на одной чаше весов которого стоит приоритет прав и свобод человека, а на второй – приоритет обеспечение общественной безопасности.

Кивич Ю. В.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

ОСНОВАНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО Ч. 1 СТ. 20.6.1 КОАП РФ

Составом административного правонарушения по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ охватывается объективная сторона деяния, содержание которого характеризуется неисполнением требований режима повышенной готовности в местах, где возникает угроза чрезвычайной ситуации, или в ее зоне. Исключением из этого правила являются предусмотренные ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ случаи, образующие самостоятельные составы административных правонарушений.

Федеральным Законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – ФЗ № 68) урегулированы полномочия Правительства Российской Федерации по установлению обязательных правил поведения в случаях введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 Правила вменяют:

– гражданам в их обязанности при установлении режима повышенной готовности в местах, где возникла угроза чрезвычайной ситуации с целью ее предупреждения подчиняться законным требованиям, предъявляемым уполномоченными должностными лицами;

– запрет гражданам осуществлять в случае угрозы, вызывающей чрезвычайную ситуацию, действия, создающие опасность для их собственной жизни и здоровья, а также жизни и здоровья других граждан и, в целом, санитарно-эпидемиологического благополучия в местах, где возникла подобная угроза чрезвычайного характера.

Определенные полномочия по нормативно-правовому регулированию отношений в сфере безопасности граждан и защиты территорий от возникновения ситуаций чрезвычайного характера на межмуниципальном и региональном уровне реализуются и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На основании действующих федеральных законов они издают собственные акты, которые содержат нормы поведения в случаях установления режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, и также, как и общероссийские, обязательны для исполнения как юридическими, так и физическими лицами.

При этом, в зависимости от вида чрезвычайной ситуации на территории субъекта Российской Федерации устанавливаются правила поведения, регламентированные пп. «а.2» п. «а» ст. 10 ФЗ № 68.

¹ © Кивич Ю. В., 2020.

Вместе с тем, в случаях установления режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации пп. «б» п. 6 ст. 4, а также п. «а», «у», «ф» ч. 1 ст. 11 указанного Федерального закона вводят, в дополнение к имеющимся, правила, соблюдение которых является также обязательным для физических и юридических лиц.

Примером нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, определяющих защиту граждан и территорий от вышеназванных угроз, расширяющих и уточняющих положения федерального законодательства по этому поводу являются: Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности», Постановление Губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» и др.

Обязанность физических и юридических лиц соблюдать федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, а также издаваемые и действующие на территории субъектов Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты в сфере обеспечения безопасности граждан и территорий от угроз возникновения чрезвычайных ситуаций, в части исполнения регламента, предусмотренного условиями введения, обеспечения и действия режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации регулируется ст. 19 ФЗ № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Анализируя указанные выше нормы мы приходим к очевидному выводу, что все субъекты, привлекаемые к административной ответственности по первой ч. ст. 20.6.1 КоАП РФ в своих деяниях с объективной стороны должны нарушить установленные Правила, как обязательного характера, так и обязательства, регламентированные дополнительно в случае, если в определенных местах вводится режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

К примеру, по части первой ст. 20.6.1 КоАП РФ, квалифицируются деяния, совершенные гражданами, которые допустили нарушение пп. 3.2.4 п. 3.2 раздела 3, п. 12.1, 12.3 раздела 12 Указа Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (далее – Указ), содержащего официальное толкование положений ФЗ № 68. Подобным образом усматривается административное правонарушение в действиях или бездействии индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, которые не выполнили требования пп. 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 п. 3.2 раздела 3 вышеназванного Указа и др.

В связи с этим суды должны учитывать обстоятельства, при которых неисполнение подпункта 2.3 пункта 2 постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019», требующего соблюдать изоляцию в домашних условиях, а также пп. 3.2.4 п. 3.2 раздела 3 Указа, установившего временный запрет на посещения всеми лицами территорий общегородского значения и допущенное гражданами, прибывшими в страну

из-за рубежа, будут квалифицироваться по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, имеющей по отношению к ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ специальный статус.

Применение административных санкций к лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, предусмотренного ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, должно осуществляться с учетом правил, установленных гл. 4 КоАП РФ. Указанный выше перечень санкций не должен выходить за рамки требований справедливости, соразмерности и индивидуализации административной ответственности. При этом важно подчеркнуть необходимость достижения целей предупреждения совершения новых подобных правонарушений самим лицом, в отношении которого ведется дело, так и иными субъектами.

Клементьева В. С.¹,

редактор редакции научных и периодических изданий

Управления организации научной и редакционно-издательской

деятельности Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Саудаханов М. В.²,

главный редактор редакции научных и периодических изданий

Управления организации научной и редакционно-издательской деятельности

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

КИБЕРПРОСТРАНСТВО КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

В современном мире глобализация информационной среды, возрастающая роль интерактивных приложений, развитие электронных услуг способствуют созданию особой глобальной общественной сферы, расширению пределов сети Интернет, что порождает сложности в применении национальных законодательств и подчинении территориальным границам.

Киберпространство представляет собой сложное явление, в том числе с правовой точки зрения³. Заметим, что несмотря на то, что зачастую понятия «интернет» и «киберпространство» употребляются как синонимы, они не тождественны. Киберпространство включает в себя различные сети, в их числе такие, как опорные, региональные компьютерные сети, узлы, а также многочисленные веб-серверы; сервис-провайдеры, хост-провайдеры, регистраторы доменных имен; телефонию (спутниковую, выделенные линии цифровой связи, ведомственные сети и т. п.).

Глобальное информационное пространство с каждым днем все глубже погружает нас в свои недра, и все острее звучит тема безопасности цифрового пространства. Очевидно, что как любая сфера общественных отношений оно должно способствовать реализации основных прав и свобод человека и гражданина⁴.

По мнению К. А. Ивановой, интернет-пространство представляет собой совокупность широкого спектра идей, технологий, ресурсов и стратегий, разработанных на основе утверждения свободы и коллективных усилий в общих интересах; киберпространство выступило эффективным инструментом реализации гражданами права на выражение своего мнения. По сути, в цифровую эпоху возможность

¹ Клементьева В. С., 2020.

² Саудаханов М. В., 2020.

³ Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. 2-е изд. М. : Наука, 1983.

⁴ Ментюкова М. А., Дубровина М. М. Проблемы реализации конституционных прав и свобод в киберпространстве // Университет имени В.И. Вернадского. 2014. Спец. вып. (49). С. 57; Трофименко А. В. Проблемы обеспечения прав человека в киберпространстве // Современные проблемы правопонимания и обеспечения прав человека: материалы межвузовской научно-практической онлайн-конференции / под ред. Ю. В. Анохина. Барнаул : Барнаульский юридический институт, 2013. 172 с.; URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prava-cheloveka-v-epohu-informatsionnyh-tehnologiy>.

для выражения мнения вовне максимально упростилась. Интернет многими пользователями понимается как средство обеспечения людям всего мира свободу для свободы. Однако необходимо акцентировать внимание не на свободе как неотъемлемом свойстве личности человека в ее философском понимании, а скорее на правовых характеристиках и на свободе как форме выражения социальной реальности средствами и логикой правосознания. Открытость системы киберпространства связана с реальной возможностью ее существования, а также воспроизводства и изменения в условиях неопределенности и многозадачности связей. Тем самым в киберпространстве свобода может трактоваться как выход за рамки жестко установленных правил реального мира, с другой – означает способность преодолевать давление иррациональных побуждений¹.

В. П. Малахов считает, что свобода должна быть понята не как исток и не как основа права, а как одно из условий его развертывания. Сущность права состоит не в самом факте свободы, а в том, ради чего эта свобода реализуется. Для правового существа такими целями являются само право, социальная мера и общественный порядок². Концепция «неограниченной свободы информации» давно уже не является столь привлекательной, как на заре развития цифровых технологий. Однако это не означает, что конституционные свободы должны подвергаться ограничениям, напротив, права и свободы человека и гражданина должны соблюдаться, и соблюдение их должно быть обеспечено правовыми мерами³.

Исследователями высказываются различные взгляды по вопросам регулирования правоотношений в киберпространстве, но тем не менее очевидно, что без активного сотрудничества между странами трудно будет добиться обеспечения безопасности в цифровой сфере. Киберпространство представляет собой транснациональную территорию, не признающую географических границ, трудно приспособляющуюся к действию законов различных государств. Для решения вопроса, под юрисдикцию какой страны будет подпадать деятельность каждой из сторон, еще многое предстоит сделать, тем не менее, очевидно, как важно соблюдать разумный баланс вмешательства со стороны властей и соблюдения основных прав и свобод человека в информационном пространстве.

В литературе неоднократно высказывалось мнение относительно международно-правовых способов регулирования киберпространства. В сентябре 2020 года на эту наболевшую тему высказался министр иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров. По его мнению, мировое сообщество должно выработать универсальный кодекс поведения в киберпространстве. Этот свод норм закрепит равные права всех стран на участие в управлении интернетом. С точки зрения С. Лаврова, в отсутствие универсального международного кодекса поведения

¹ URL: <https://urfac.ru/?p=422> (дата обращения: 25.10.2020).

² Малахов В. П. Философия права. М. : Юнити, 2012. 391 с.

³ Маркин М. Н. Проблемы ограничения распространения информации с сети Интернет // Правовая информатика. 2013. Вып. № 3; Ментюкова М. А., Дубровина М. М. Проблемы реализации конституционных прав и свобод в киберпространстве. С. 57; «Особенности киберпространства, которые воздействуют на концепцию развития информационного права» // URL: http://life-prog.ru/1_46594_osobennosti-kiberprostranstva-kotorie-vozddeystvuyut-nakontseptsiiu-razvitiyainformatsionnogo-prava.html; Рассолов И. М. Право и Интернет. Теоретические проблемы. М. : Норма, 2009. С. 210

в киберсфере устойчивое социально-экономическое и научно-техническое развитие всех без исключения стран становится уязвимым. Человечество рискует быть втянутым в опасную масштабную конфронтацию в онлайн-пространстве, которую невозможно будет удержать в локальных рамках в силу трансграничности современных средств коммуникаций и взаимозависимости национальных экономик. Представляется разумным путем согласования международных правил поведения государств в киберсфере закрепить равные права всех стран на участие в управлении интернетом-сферой, при этом должно быть учтено мнение всех заинтересованных: бизнеса, гражданского общества, научных кругов¹.

¹ URL: <https://rg.ru/2020/09/28/lavrov-miru-neobhodim-universalnyj-kodeks-povedeniia-v-kiberprostranstve.html>; Рыдченко К. Д. «Моральный кодекс» пользователя Интернет и государственная цензура киберпространства: некоторые вопросы законодательного регулирования // Мониторинг правоприменения. 2012. Вып. № 3; Федотов М. А. Конституционные ответы на вызовы киберпространства // Lex russica. 2016. № 3. С. 164–172; URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prava-cheloveka-v-epohu-informatsionnyh-tehnologiy>.

Ковшевацкий В. И.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НАРУШЕНИЙ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ, В ТОМ ЧИСЛЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СОВРЕМЕННЫХ СРЕДСТВ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Статистические данные по преступлениям и административным правонарушениям в области безопасности дорожного движения в последние годы остается неутешительной. Буквально ежедневно в Российской Федерации примерно 100 человек и около 600 получают различные увечия. Почти 60 % пострадавших в возрасте от 17 до 40 лет. Больше всего опасений вызывает, что примерно каждый десятый погибший и восьмой раненый – лица, не достигшие совершеннолетнего возраста. Между тем, чаще всего именно подростки для перемещения по населенному пункту применяют современные средства передвижения (гироскутеры, сигвэги, моноколеса и т. д.). Исходя из этого, необходимо обращать особое внимание на вопросы правовых и организационных основ предупреждения органами внутренних дел нарушений правил дорожного движения, в том числе использующими современные средства передвижения.

Правовые основы предупреждения органами внутренних дел нарушений правил дорожного движения – это, прежде всего, нормативная правовая база, закрепляющая основы государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе вопросы общей и частной превенции, а также юридической ответственности участников дорожного движения за различного рода правовые деликты. К основным законодательным актам, регулирующим обозначенный выше круг правовых отношений, относятся:

- Конституция Российской Федерации;
- гражданское и гражданско-процессуальное законодательство;
- административное и административно-деликтное законодательство на федеральном и региональном уровнях;
- федеральные законы «О безопасности дорожного движения», «О полиции», «О стандартизации», «О сертификации продукции и услуг», «О дорожных фондах в Российской Федерации» и другие нормативные правовые акты, в том числе подзаконные нормативные документы.

Одним из основополагающих нормативных документов в области профилактики нарушений Правил дорожного движения пешеходами, в том числе использующими современные средства передвижения, является Приказ МВД России от 19 июня 2015 г. № 699 «Об организации учета, сбора и анализа сведений о дорожно-транспортных происшествиях» (далее – Приказ МВД России № 699), в котором утвержден порядок учета, сбора и анализа сведений о ДТП. Сведения о ДТП вносятся в Автоматизированную информационно-управляющую систему Госав-

¹ © Ковшевацкий В. И., 2020.

тоинспекции (АИУС) путем заполнения электронной Карточки учета ДТП. Дальнейшая обработка и анализ информации о ДТП осуществляется в электронном виде с использованием многопараметрической информационно-аналитической системы прогнозирования и моделирования ситуации в области обеспечения безопасности дорожного движения (МИАС).

Вместе с тем в настоящее время в системе учета ДТП средства индивидуальной мобильности отсутствуют, что в свою очередь порождает сложности в определении участников и видов дорожно-транспортных происшествий. Ввиду того, что в кодификаторе видов транспортных средств они значатся как электрические транспортные средства малой мощности, зачастую в их число при учете попадают и другие транспортные средства, использующие для движения электродвигатель (электропогрузчики, и т. д.).

Фактически при оформлении ДТП сотрудниками Госавтоинспекции, исходя из обстоятельства происшествия, осуществляется отнесение участников и видов ДТП к существующим категориям и видам происшествий. Поэтому их относят к категории «пешеход», определение которого содержит упоминание о роликовых коньках, самокатах и иных аналогичных средствах. Между тем указанные средства не могут быть приравнены к средствам индивидуальной мобильности.

В связи с этим действующий порядок учета не позволяет в полной мере выделить происшествия с участием средств индивидуальной мобильности из общего массива сведений о ДТП и осуществить полноценный анализ причин и условий ДТП, что обосновывает необходимость внесения изменений в порядок учета в части уточнения категорий участников и видов ДТП.

Анализ баз данных о ДТП с участием средств индивидуальной мобильности показывает, что в связи с не установленным правовым статусом пользователи СИМ были отнесены как к водителям транспортных средств, так и к пешеходам в зависимости от обстоятельств происшествия.

В случае внесения изменений в ПДД в части установления правового статуса пользователя средства индивидуальной мобильности потребуется внесение изменений в следующие нормативные акты, регламентирующие учет дорожно-транспортных происшествий и порядок сбора статистических сведений о лицах пострадавших в них:

- постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 647 «Об утверждении правил учета дорожно-транспортных происшествий»;
- приказ МВД России от 19 июня 2015 г. № 699 «Об организации учета, сбора и анализа сведений о дорожно-транспортных происшествиях»;
- приказ Федеральной службы государственной статистики от 29 декабря 2017 г. № 887 «Об утверждении методологических положений по статистике транспорта», в части дополнения перечня видов и участников дорожно-транспортных происшествий.

Организационные основы предупреждения органами внутренних дел нарушений правил дорожного движения, в том числе использующими современные средства передвижения отражают организационно-технический аспект деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. К подобным мерам относятся:

– регулирование скорости движения и обеспечения режима ее контроля, а также поведения участников дорожного движения, выдача предписаний с требованием устранить неудовлетворительное состояние дорожного полотна. Названные меры направлены по большей части в отношении водителей транспортных средств. Лица, использующие для передвижения современные устройства (гироскутеры, сигвеи и прочее), являются по своему правовому положению пешеходами. Тем самым, выезжая на дорожное полотно, предусмотренное для движения транспортных средств, указанная категория лиц, подвергает опасности, прежде всего свою жизнь и здоровье. Названные меры направлены на локализацию или устранение этой опасности;

– оказание своевременной помощи при обнаружении ДТП и тем самым уменьшение степени тяжести возможных последствий для жизни и здоровья участников ДТП. Указанная мера направлена на минимизацию времени с момента совершения ДТП до момента оказания первой помощи лицам, получившим телесные повреждения и травмы;

– повсеместное внедрение систем видеонаблюдения за состоянием дорожного движения в дистанционном режиме. Сущность названной меры заключается в повсеместном распространении положительного опыта информационной системы «Безопасный город» г. Москвы и других городов-мегаполисов Российской Федерации. Следуя по проезжей части, лица, использующие современные средства передвижения, подвергают опасности, прежде всего, свою жизнь и здоровье, а передвигаясь по тротуару, риск получить травму возрастает уже для других пешеходов. Повсеместная система видеонаблюдения, помимо всего прочего, позволит оперативно отреагировать соответствующие службы на происшествие. К тому же, наличие камер видеонаблюдения дисциплинирует участников дорожного движения, тем самым решается вопрос общей и частной превенции;

– координация мероприятий, направленных на спасение пострадавших в результате дорожно-транспортного происшествия. Слаженная работа различных экстренных служб (ГИБДД, скорая помощь, МЧС и прочее) позволит минимизировать последствия произошедшего;

– надлежащее материально-техническое оснащение экстренных служб для оперативного проведения спасательных операций, направленных на извлечение пострадавших из транспортных средств (ТС), эвакуацию и оказания первой помощи.

Профилактические мероприятия необходимо проводить с лицами, виновными в совершении ДТП как по месту их проживания, так и на работе. Существуют различные формы проведения подобного рода профилактической работы. К ним можно отнести индивидуальные беседы, выступления на совещаниях по месту работы или службы соответствующих граждан, в рамках которых предполагается демонстрация видеозаписей дорожно-транспортного происшествия, пропаганда неукоснительного соблюдения правил дорожного движения пешеходами, в том числе использующими современные средства передвижения. Перед выступлением необходимо провести тщательную подготовительную работу, которая включает в себя: установление круга предполагаемых к обсуждению вопросов, осуществление мультимедийного и наглядно-демонстрационного сопровождения в виде слайдов, диаграммы, графиков, фото и видео ряда, примеры из судебной и

правоприменительной практики и прочее. В подготовку сценария выступления также необходимо включить подбор и расстановку предполагаемых участников мероприятия (сотрудники предприятия, представители ГИБДД и других подразделений органов внутренних дел и т. д.), а также обязательное их оповещение о месте и времени проведения мероприятия.

Названные профилактические мероприятия эффективны лишь с учетом своевременности их осуществления.

Организационные основы предупреждения органами внутренних дел нарушений правил дорожного движения, в том числе использующими современные средства передвижения, представляется целесообразным разделить на две основные группы:

1. Надзорно-технические и организационные мероприятия. В данную группу входят:

- автоматизированное и «ручное» регулирование дорожного движения с применением современных фото, видеосистем управления дорожным движением, организация контроля за перемещением участников дорожного движения (транспортных средств и пешеходов, в том числе использующих современные средства передвижения) при проведении массовых мероприятий, а также в местах проведения аварийно-спасательных работ;

- осуществление контроля за соблюдением требований Правил дорожного движения и других нормативных предписаний в области безопасности дорожного движения, в целях предупреждения, выявления и пресечения их нарушений;

- профилактические мероприятия, направленные на обеспечение безопасного и беспрепятственного проезда транспортных средств специального назначения и автомобильных колонн;

- контроль в сфере международных автомобильных перевозок, прежде всего, направленный в отношении иностранных перевозчиков;

- осуществление контроля за состоянием и благоустройством тротуарно-дорожной сети. Указанный вид контроля направлен также на осуществление контрольно-надзорных мероприятий при производстве ремонтно-строительных работ на дорогах на предмет соблюдения, установленных действующим законодательством метрологических требований (измерительные приборы коэффициента сцепления шин транспортного средства с дорожным покрытием; дальномер для определения дальности видимости, прибор для измерения освещенности дорожного покрытия и т. д.);

- контрольно-надзорные мероприятия в области регистрации, учета и регулярного проведения технического осмотра транспортных средств;

- контроль уровня технической и теоретической подготовки водителей и пешеходов, включающий в себя изучение Правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств и современных средств передвижения (гироскутеры, моноколеса, сигвеи и прочее).

2. Вторую группу мер можно обозначить как комплекс профилактических мероприятий общей и индивидуальной направленности, выражающихся в эмоционально-воспитательном воздействии на участников дорожного движения, в том числе использующих современные средства передвижения.

Общая направленность профилактических мероприятий выражается в осуществлении правовой пропаганды, то есть в проведении с пешеходами, использующими современные средства передвижения, разъяснительной работы и пропаганды соблюдения ПДД и других правовых актов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Указанная работа направлена, прежде всего, на оказание помощи пешеходам, использующим современные средства передвижения, в понимании и реализации своих законных прав и обязанностей при сфере обеспечения безопасности дорожного движения, кроме того формирование общественной нетерпимости к фактам злостного нарушения ПДД. К мероприятиям правовой пропаганды в сфере обеспечения безопасности дорожного движения можно отнести:

- регулярное освещение в средствах массовой информации проблем обеспечения безопасности дорожного движения, адресованных к определенной аудитории (в настоящем исследовании – к пешеходам, использующим современные средства передвижения);
- ведение информационной трансляции (посредством Интернет-ресурсов, теле/радиовещаний) с автомобильных дорог и улиц, мест ДТП, из медицинских организаций, залов суда, интервью со свидетелями, участниками и пострадавшими в ДТП;
- выпуск периодических тематических журналов, газет и бюллетеней, содержащих материалы обеспечения безопасности дорожного движения;
- использование всевозможных ресурсов информационного воздействия в отношении детской и юношеской аудитории в целях предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма;
- использование автомобилей, оборудованных громкоговорителями и видеоаппаратурой для демонстрации материалов правовой пропаганды безопасности дорожного движения на предприятиях городского, регионального и межрегионального автотранспортного хозяйства, в период проведения сельскохозяйственных работ, а также на оздоровительных лагерях и базах отдыха для детей;
- проведение различных форм агитационной пропаганды безопасности дорожного движения со всеми категориями участников дорожного движения (водителями ТС, пешеходами, в том числе рабочими, служащими, детьми и подростками, пенсионерами) с использованием технических средств (Интернет-ресурсы, кино, видео, аудио устройства для передачи информации);
- оказание помощи дошкольным, средним, средним специальным и высшим учебным заведениям в организации профилактической работы по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма.

Мероприятия индивидуальной направленности решают проблему частной превенции, то есть предупреждение совершения нарушений Правил дорожного движения пешеходами, в том числе использующими современные средства передвижения, на конкретном жизненном примере. К подобного рода работе относится разъяснительная работа инспекторов ГИБДД МВД России в отношении конкретного пешехода, который уже допустил нарушение Правил дорожного движения, так и без такового. Целью названных мероприятий должно быть осознание реальной перспективы наступления различного рода негативных последствий, в

том числе связанных с привлечением к административной ответственности за совершение административных правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Профилактическую деятельность подразделений ГИБДД МВД России необходимо выстраивать в тесном взаимодействии с другими службами и подразделениями системы МВД России, а также соответствующими профильными министерствами и ведомствами, а также общественными объединениями по охране правопорядка в форме обмена оперативной информацией, проведения оперативно-профилактических мероприятий, объединенных учебно-тренировочных, тактических занятия и инструктажей.

Комовкина Л. С.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Лахтина Т. А.²,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ В ФОРМИРОВАНИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПОВЕДЕНИЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ

Антикоррупционное просвещение является эффективным инструментарием, способствующим минимизации коррупционных проявлений. Для институционализации антикоррупционного просвещения Правительством Российской Федерации утвержден комплексный план просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение эффективности антикоррупционного просвещения, на 2019–2020 годы³. В нем в качестве просветительских мероприятий предусматриваются проведение мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации, популяризация антикоррупционных стандартов поведения, изучение зарубежного опыта по вопросам повышения уровня правосознания граждан, организация взаимодействия с международными организациями, иностранными ведомствами, научными и образовательными структурами, введение или совершенствование образовательных программ по антикоррупционному воспитанию и просвещению, разработка новых методических, информационных и разъяснительных материалов об антикоррупционных стандартах поведения, проведение тематических круглых столов и мастер-классов по методике организации и проведения просветительских мероприятий в рамках ежегодного Евразийского антикоррупционного форума, проведение научных междисциплинарных исследований по антикоррупционному просвещению и другие мероприятия.

Однако федеральное законодательство не приводит нормативное определение «антикоррупционного просвещения», но содержит смежные понятия, такие как

¹ © Комовкина Л. С., 2020.

² © Лахтина Т. А., 2020.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2018 г. № 2884-р «Об утверждении комплексного плана просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение эффективности антикоррупционного просвещения, на 2019–2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 53. Ст. 8740, (часть II).

«правовое просвещение населения»,¹ «просвещение в области защиты прав потребителей»,² «экологическое просвещение»³, «правовое просвещение»⁴ и др. Напротив, законодательство субъектов Российской Федерации раскрывает рассматриваемый термин, при этом различные правотворческие органы вкладывают в него разную смысловую нагрузку. Приведем несколько таких определений. Так, в ч. 1 ст. 10 Закона Чувашской Республики от 4 июня 2007 г. № 14 «О противодействии коррупции» антикоррупционное просвещение является деятельностью, которая направлена на формирование антикоррупционного мировоззрения, повышение уровня правосознания и правовой культуры посредством организации системы информирования граждан об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав, а также подготовки и дополнительного профессионального образования специалистов в сфере проведения антикоррупционной экспертизы, ведения антикоррупционного мониторинга.

Цели осуществления антикоррупционного просвещения указываются в ч. 1 ст. 11 Закона Архангельской области от 26 ноября 2008 г. № 626-31-ОЗ: «антикоррупционное просвещение – распространение знаний о законодательстве по противодействию коррупции, практике его применения и разъяснение положений нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в целях формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры посредством информирования граждан об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав, а также посредством антикоррупционной пропаганды и антикоррупционного образования»⁵.

Деятельность субъектов – органов государственной власти Новосибирской области, иных государственных органов, государственных учреждений по реализации целей антикоррупционного просвещения помещена в ст. 2 закона Новосибирской области от 27 апреля 2010 г. № 486 - ОЗ «О регулировании отношений в сфере противодействия коррупции в Новосибирской области»⁶.

Иное правовое определение приводится в ч. 1 ст. 7 закона Костромской области от 10 марта 2009 г. № 450-4-ЗКО «О противодействии коррупции»⁷: «антикоррупционное просвещение осуществляется посредством распространения информации о мерах по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, предоставления доступа к материалам антикоррупционной направленности через средства массовой информации, официальные сайты орга-

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6725.

² Закон Российской Федерации от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 140.

³ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. № 6.

⁴ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 139.

⁵ Волна. 2008. № 48 (1161).

⁶ URL: <http://docs.cntd.ru/document/5439083> (дата обращения: 07.03.2020).

⁷ URL: <http://pravo-minjust.ru:8080/bigs/showDocument.html?id=49E44FB1-13AB-463A-9C-9B-7C7081A027E8> (дата обращения: 07.03.2020).

нов государственной власти Костромской области, государственных органов Костромской области, органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, взаимодействия с гражданами и организациями по проблемам противодействия коррупции»¹.

Можно сделать вывод, что в законодательстве субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции отсутствует терминологическое единство относительно понятия «антикоррупционное просвещение».

В научных трудах распространено следующее определение, сформулированное И. И. Бикеевым, П. А. Кабановым: «система распространения субъектами государственной политики противодействия коррупции любым способом, в любой форме, в том числе с использованием информационно-коммуникативных средств достоверной информации, направленной на формирование в обществе в целом, у отдельных групп или индивидов антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры»².

На основе анализа законодательных и теоретических определений под антикоррупционным просвещением обучающихся будем понимать деятельность органов государственной власти, подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, профессорско-преподавательского состава, совета ветеранов, общественных советов, направленную на формирование у обучающихся антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры. Наряду с образовательной и научной деятельностью, важным направлением в формировании антикоррупционных стандартов поведения в вузах выступает и просветительская деятельность. Подобный комплексный подход позволяет сформировать антикоррупционное поведение, развить чувство личной ответственности за совершение коррупционных правонарушений у обучающихся.

¹ URL: <http://docs.cntd.ru/document/819016213> (дата обращения 07.03.2020).

² Бикеев И. И., Кабанов П. А. Антикоррупционное просвещение: вопросы теории и практики. Казань : Познание, 2019. С. 43.

Копнин И. С.¹,

*заместитель начальника кафедры
административного права и административной деятельности
Рязанского филиала Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

Закопырин В. Н.²,

*доцент кафедры административного и финансового права
Академии права и управления
Федеральной службы исполнения наказаний,
кандидат юридических наук, доцент*

ФОРМИРОВАНИЕ ТОЛЕРАНТНЫХ УСТАНОВОК СОЗНАНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ КАК ФУНКЦИЯ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

Для современного российского общества характерно наличие большого количества негативных процессов, спровоцированных кардинальными изменениями основных государственных устоев.

Смена идеологии и системы ценностей повлекли за собой «размывание» правовых и моральных критериев социального поведения.

Продолжающаяся пандемия способствует росту безработицы и снижению уровня жизни людей, что ведет к правовому нигилизму и уменьшению социальной ответственности.

Структура преступности несовершеннолетних претерпевает негативные изменения, продолжает расти количество особо тяжких преступлений.

Так, на серьезные недостатки в борьбе с преступностью указывает продолжающийся рост числа особо тяжких преступлений, совершенных лицами, не достигшими 18-летнего возраста. В 2017 г. количество преступлений данной категории возросло на 14,2 % по сравнению с предыдущим годом; в 2018 г. – на 5,6 %; в 2019 г. – на 6,9 %. В прошедшем году на 3,4 % увеличилось и количество тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними³. Часть противоправного поведения несовершеннолетних возникает на межнациональной основе.

Вместе с тем, организация жизни человека и общества требует определенного порядка. Государство, являясь формой организации общественной жизни, осуществляет управление обществом, упорядочивает связи, как между отдельными личностями, так и различными организациями. Формирование климата межнационального, межэтнического, межрелигиозного доверия и обеспечение на этой основе социально-политической стабильности в обществе является основной задачей государства и всех его органов.

¹ © Копнин И. С., 2020.

² © Закопырин В. Н., 2020.

³ В Университете прокуратуры Российской Федерации разработана криминологическая характеристика личности несовершеннолетнего преступника // URL: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1828306>.

Для общества и государства очень важно, чтобы поведение людей, в том числе и молодого поколения, основывалось на высоком уровне правосознания и правовой культуры, ответственности и добровольности. Здесь индивид действует не из-за страха перед наказанием и не из-за награды, а на основе убеждения о необходимости и целесообразности действовать в интересах личности и общества. Такой тип поведения наиболее социально значим, ибо связан с реализацией не только личного, но и общественного интереса, с борьбой за реальное утверждение в жизни принципов права, законности и порядка.

Одним из направлений профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних является формирование установок толерантного сознания, посредством нравственного и правового воспитания подрастающего поколения.

Толерантность – это требование к общественным отношениям, состоящее в недопущении насилия и принуждения, под толерантностью мы понимаем, терпимость, понимание, способность проникаться и уважать права других людей, дружелюбие, спокойствие, адекватное восприятие окружающей действительности.

В механизме формирования толерантности несовершеннолетних, наряду с различными государственными органами и общественно-политическими организациями, комиссии по делам несовершеннолетних и защиты их прав (далее – комиссии) занимают особое место. Именно на комиссии государство возложило функции организации контроля за условиями воспитания и обучения несовершеннолетних в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; осуществления мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; а также осуществлению мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних (ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

Посредством контроля, комиссии, как его субъекты, выясняют, соответствует ли деятельность органов управления социальной защиты населения, органов управления образованием, органов опеки и попечительства, органов по делам молодежи, органов управления здравоохранением, органов службы занятости, органов внутренних дел, которые входят в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних поставленным в правовых нормах задачам. Контроль призван обеспечивать не только строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов, но и принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности, принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении установленных правил. Учитывая значимость контроля, думается, что необходимо произвести коррекцию функций комиссий и дополнить их функцией – организация контроля за воспитанием и обучением подрастающего поколения, а также внести изменения в законодательство Российской Федерации

об административных правонарушениях, предоставив комиссиям право самостоятельно применять меры административного воздействия к должностным лицам подконтрольных объектов в связи с выявленными нарушениями¹.

Помимо контроля, комиссии выполняют и такую немаловажную функцию как координацию всей предупредительной работы среди детей и подростков. В процессе такой деятельности комиссии устраняют дублирование и параллелизм в работе различных ведомств и организаций, способствуют в целом повышению эффективности деятельности всех субъектов единой комплексной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Необходимо отметить, что координационная деятельность имеет межотраслевой характер и выражается в согласовании деятельности самостоятельных, «разностатусных» и не подчиненных одному субъекту управления органов. Координация входит в перечень основных проявлений государственно-управленческой деятельности, т.е. фактически совпадает с ее юридически властными проявлениями². Следовательно, комиссия, реализуя координационную функцию, по своей правовой природе является органом государственного управления.

По мнению профессора А. А. Аксенова, координация представляет собой управленческую деятельность, направленную на согласование функционирования элементов системы для достижения определенных целей³. Понятие «взаимодействие» видится ему как более узкая дефиниция. При этом им отмечается, что реализация преимуществ, обусловленных совместной деятельностью, в частности объединение усилий и возможностей являются целью взаимодействия.

Анализируя вышеизложенное, считаем необходимым акцентировать внимание на том, что координация включает элементы подчинения субъектов профилактической системы координирующему центру. Характер взаимодействия не представляет собой строго упорядоченного, согласованного, регламентированного по правам и обязанностям процесса.

Таким образом, отличие взаимодействия от координации с учетом организационно-правовой стороны, является отсутствие при взаимодействии единого центра с нормативно регламентированными полномочиями. Сближает же их то обстоятельство, что в юридическом плане они основаны на равноправии и самостоятельности участников.

В организационном плане содержание термина «взаимодействие» шире, чем координации. Можно сказать, что координация – это организационная форма взаимодействия, в котором порядок производства согласованных действий устанавливается подзаконными актами.

Под взаимодействием в данном контексте будем понимать совместную деятельность, согласованную по цели, месту и времени, которая направлена на наиболее эффективное использование возможностей взаимодействующих субъектов

¹ Закопырин В. Н. Актуальные вопросы совершенствования административно-юрисдикционной деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав // Вестник Рязанского филиала Московского университета МВД России. Рязань. 2007. № 1. С. 104.

² Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М. : Зерцало-М, 2002. С. 61.

³ Аксенов А. А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 35.

при реализации поставленных задач. Все совместные мероприятия субъектов могут быть названы взаимодействием, направленным на формирование толерантных установок в сознании несовершеннолетних.

Взаимодействие отличается постоянным сотрудничеством, в рамках единой системы профилактики посредством поддержания контактов, имеющих горизонтальный характер взаимных связей.

Бесспорно, что взаимодействие реализуется не исключительно между субъектами профилактики и их структурами подразделениями, а так же с разного рода негосударственными объединениями и общественностью.

В профилактике противоправного поведения несовершеннолетних расширяется взаимодействие с Русской Православной Церковью и другими религиозными конфессиями. Русская Православная Церковь обладает высоким нравственным потенциалом, так как православная вера включает в себя огромное воспитательное содержание. Этот огромный потенциал религиозной, нравственной, общечеловеческой, эстетической культуры в последнее время все активнее внедряется сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних и центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей МВД России¹.

Говоря о формировании толерантного поведения молодежи, не следует упускать из виду и такую важную сторону деятельности комиссий, как взаимодействие со средствами массовой информации². СМИ называют четвертой властью, акцентируя тем самым внимание на значительном влиянии на сознание граждан. Следует отметить, что самые важные задачи взаимодействия комиссий со СМИ направлены на обеспечение реализации прав и свобод детей, обеспечение их объективной информацией, воспитание подрастающего поколения в духе уважения к закону, правильного понимания правовых норм. По нашему мнению, при взаимодействии комиссий со СМИ должны присутствовать и координационные начала. В частности, необходимо на законодательной основе закрепить на федеральном и региональном уровне, определенное время для телепередач, формирующих позитивное правосознание у детей и подростков. Тематика и периодичность этих передач, на наш взгляд, может, определяться утвержденными комиссией совместными комплексными планами.

Успех в формировании толерантных установок сознания несовершеннолетних зависит от степени взаимодействия указанных выше субъектов, их взаимного понимания, готовности помочь друг другу и обществу в целом. Тесное взаимодействие позволит своевременно выявить факты проявления нетерпимости и осуществить необходимые профилактические меры. Это должно стать залогом создания климата доверия и взаимного терпения на базе основных социальных ценностей Российского государства и общества³.

¹ Закопырин В. Н. Актуальные вопросы административно-правового положения школьного инспектора милиции // Вестник Рязанского филиала Московского университета МВД России. Рязань. 2008. № 2. С. 114.

² Закопырин В. Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 114.

³ Тимохов В. П. Гражданственность и патриотизм как составляющие правосознания и правопорядка // Актуальные проблемы формирования гражданственности и патриотизма молодого поколения России. Рязань, 2013. С. 34.

Кузнецов Л. Д.¹,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

ПРИМЕНЕНИЕ НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ НОВЕЙШИХ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Настало время, когда информация о любом, проходящем через кассовый аппарат чеке, в течении 1,5 мин поступает в налоговые органы. В России постоянно обрабатывается информация о 160 млн граждан, около 4,5 млн компаний за рубежом, 3,5 млн индивидуальных предпринимателей.

В автоматическом режиме администрирования налоговыми органами осуществляется проверка 76 млн налоговых деклараций, около 15 млрд счетов-фактур по НДС. Кроме указанного, обрабатывается информация 250 млн сделок трансфертного ценообразования.

Все это происходит в России, в огромной стране, которая включает в себя более 10 часовых поясов.

ФНС России обладает крупнейшей в мире базой данных, примерно в 705 ТБ. Такая цифровая экономика налогообложения была создана в ФНС России.

Налоговой службе России важно применять в своей работе новейшие технологии. В ней появились новые подходы в экономике совместного потребления и в налоговом администрировании.

Именно информация сейчас формирует будущее. Сегодня тот, кто быстрее и лучше соберет данные о субъекте права, об объекте недвижимости, о компаниях, о том, что происходит, а также распознает их и лучше обработает, тот генерирует больше добавленной стоимости.

Только при совместной работе Правительства, Минфина, ФТС, Федерального казначейства и других ведомств России стали возможны технологические достижения ФНС России.

В настоящее время созданы новые правила, инструменты и методология. При помощи правоохранительных органов, ЦБ РФ, Росфинмониторинга осуществляется командная работа.

В настоящее время очень многое зависит от цифровых платформ. Технологии, внедренные и успешно применяемые ФНС России, сейчас стали интересовать зарубежных партнеров. При помощи этих цифровых платформ организован расчет на потребление ресурсов.

Появилась возможность администрирования налогоплательщиков, то есть создание технологий единого личного кабинета для наших налогоплательщиков.

Создана технология бесконтактного администрирования, то есть стало возможным платить налоги 30 млн граждан посредством личного кабинета налогоплательщиков.

¹ © Кузнецов Л. Д., 2020.

Онлайн-касса (ККТ) – это техника нового образца, которая передает все документы в налоговую через оператора фискальных данных (соотносятся к налогоплательщикам по видам деятельности).

Кроме того, создана система, которая сама отслеживает цепочки образования добавленной стоимости под названием АСК НДС, а новая версия – АСК НДС-3 позволяет налоговым органам автоматизировать процесс контроля за движением средств между счетами юридических и физических лиц и повысить его продуктивность. Она дает возможность автоматически выстраивать цепочки движения денег между юридическими и физическими лицами и видеть налоговым органам уплату НДС.

Важно в налоговом администрировании аккуратно войти в естественную среду налогоплательщиков, учитывая особенности нового поколения.

Также важным для ФНС России постепенно подойти к отмене налоговой отчетности, так как кассовый аппарат уже стал генерировать информацию и передавать ее налоговым органам.

Создан новый порядок уплаты НДС при реализации цифровых услуг.

На налоговом учете стоят иностранные компании, созданы условия для равной конкуренции между зарубежными и российскими компаниями на рынке электронных услуг. Уже три года, как иностранные организации начали отчислять НДС в бюджет Российской Федерации при оказании электронных услуг физическим лицам, и два года, как они обязаны регистрироваться в России и отчислять НДС при реализации услуг российским юридическим и физическим лицам.

Ныне компании могут встать на налоговый учет дистанционно (через специальный сервис «НДС-офис») и решать все вопросы посредством онлайн. ФНС России создала для этого все условия, при том, что вложения в разработку IT-инфраструктуры для налогового администрирования минимальны. Более 60 % начислений от НДС приходится на такие компании как Microsoft, Google, Facebook, Apple, Bloomberg, Sony Interactive.

Таким образом, в ФНС России имеют место нововведения, ориентированные на упрощение порядка уплаты налогов налогоплательщиками.

Теперь зайти налогоплательщикам в личный кабинет в электронной системе не составит труда. Это займет по времени несколько минут, но после регистрации в нем станут доступны все возможности и инструменты системы. Главное преимущество новой налоговой системы заключается в том, что большинство вопросов можно решить, не посещая налоговую инспекцию, что позволит сэкономить и время, и силы. Налоговая служба перестала быть только фискальным органом. Теперь она стимулирует граждан честно платить налоги и сборы в комфортных условиях. Отношения между бизнесом и налоговыми органами строятся в новом цифровом пространстве. По вопросам налогообложения теперь можно обратиться в специально созданные колл-центры. Опытные специалисты помогут разобраться в сложных налоговых вопросах. Созданы удобные условия уплаты налогов для самозанятых граждан. Они обеспечены отдельными мобильными приложениями. Это дает возможность избежать посещения налоговых инспекций и все платежи осуществлять в режиме онлайн.

Целью внедрения нововведений налоговыми органами является создание доверительной обстановки в общении с налогоплательщиками и взаимовыгодных условий. Налогоплательщики в настоящее время могут выбрать сами удобную форму оплаты своих налогов и получать нужную для себя информацию о налогах и сборах.

ФНС России уверенно взят курс на внедрение современных технологий в систему налогообложения, что позволит выйти на принципиально новый уровень и обеспечить качественное обслуживание налогоплательщиков.

Таким образом, сегодня большинство опрошенных налогоплательщиков положительно оценивают внедрение новейших технологий в деятельность налоговых органов.

ФНС России напоминает, что оплатить налоги «онлайн» можно с помощью сервисов ФНС России «Личный кабинет налогоплательщика», «Оплата налогов и пошлин» и «Мой налог». Сервис «Заплати налоги» создан как точка входа, с которой можно перейти по ссылке на все сервисы официального сайта ФНС России, которые позволяют сформировать платежный документ и осуществить оплату в режиме «онлайн» через один из банков-партнеров, заключивших соглашение с ФНС России. Ими могут воспользоваться налогоплательщики, к примеру, клиенты кредитных организаций, с которыми ФНС России заключила соглашения об информационном обмене.

Сейчас возможность оплаты технически реализована у 38 кредитных организаций, в том числе у Газпромбанка, Альфа-Банка, Тинькофф Банка.

Оплатить налоги «онлайн» на сайте ФНС России теперь могут клиенты любой кредитной организации. При выборе способа оплаты пользователь может воспользоваться специальной формой и ввести реквизиты банковской карты.

Налоговая система прошлых лет (1992–2000 гг.) была малоэффективной и неудобной, как для ФНС России, так и для налогоплательщиков, к тому же порождала коррупцию, предусматривала множество отчетов и сверок, а уплата налогов предусматривала личное посещение налоговых органов.

На сегодняшний день посещение налоговых инспекций является весьма комфортным для налогоплательщиков, а ФНС России является самым инновационным органом государственной власти.

Кузнецова К. А.¹,

преподаватель кафедры административного права

и административно-служебной деятельности ОВД ФГКОУ ВО

«Дальневосточный юридический институт МВД России»

ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН: К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЙ

Трудовая деятельность человека является основой благополучия и устойчивого развития всего человечества. Еще в начале XX в. Ф. Энгельс дал характеристику труда как источника всякого богатства: «он и нечто бесконечно большее, чем это. Труд – первое основное условие всего человеческого существования, – и это в такой мере, что мы в известном смысле должны сказать: труд создал самого человека»². Однако в условиях глобализации и дифференциации стран по уровню экономического, социального и политического развития человек сталкивается с проблемами реализации своего трудового потенциала в рамках места своего проживания. В связи с чем возникает потребность в перемещении людей, связанных с занятостью и поиском работы. Данные процессы не могут оставаться вне управленческого воздействия государства, так как внешняя трудовая мобильность населения оказывает существенное влияние на экономические и социальные процессы в России. Это обстоятельство требует от государства формирования эффективного и планируемого административно-правового регулирования внешней трудовой миграции для достижения целей государственной миграционной политики страны.

Исследованию миграционных процессов в нашей стране всегда уделялось большое внимание. Существенный вклад в теорию и методологию трудовой миграции населения и рабочей силы внесли такие отечественные исследователи, как Л. А. Абалкин³, Г. С. Витковская⁴, Ж. А. Зайончковская⁵, В. А. Ионцев⁶ и другие ученые. В их трудах достаточно полно анализируются социально-демографические и экономические аспекты внешней трудовой миграции, исследуются масштабы нелегальной миграции иностранной рабочей силы, ее возможные последствия.

По мнению автора Ж. А. Зайончковской, «трудовая миграция, в отличие от переселения, не предполагает смены постоянного места жительства, по крайней мере, на первоначальном этапе. Данный процесс заключается в выезде на корот-

¹ © Кузнецова К. А., 2020.

² Цит. по: Экономика труда и социально-трудовые отношения: учебник / под ред. Р. П. Колосова, Г. Г. Меликьяна. М., 1996. С. 313.

³ Абалкин Л. И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 4–16.

⁴ Витковская Г. С. Российское общество перед лицом массовой трудовой миграции // Государственная национальная политика: проблемы и перспективы. Материалы научно-практической конференции 25 мая 2005 г. Екатеринбург, 2005. С. 283–285.

⁵ Зайончковская Ж. А. О трудовой миграции // Социальная сфера: проблемы и суждения. Высшая школа экономики. М., 2002. С. 138–143.

⁶ Ионцев В. А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М. : Диалог-МГУ, 1999.

кое время, причем выезд предполагает возвращение на постоянное место проживания». Это определение справедливо как для внешней, так и для внутренней миграции с той разницей, что в случае внешней трудовой миграции работник переезжает в другую страну, а в случае с внутренней трудовой миграцией – в другой географический регион своей страны.

С точки зрения ученого В. А. Ионцева международная трудовая миграция – это миграция, связанная с пересечением государственной границы с целью продажи своего труда, то есть трудоустройства или работы на том или ином предприятии, и получения за это вознаграждения, т.е. заработной платы. При этом он полагает, что к числу международных трудовых мигрантов необходимо отнести приграничных работников, но нельзя отнести мигрантов-коммерсантов, которые регулярно пересекают государственную границу с целью купли-продажи товаров и извлечения прибыли на разнице в ценах. Для определения данного явления В. А. Ионцев вводит новую категорию – «экономические мигранты», куда можно отнести также и коммерческих мигрантов «челноков»¹.

По мнению автора Т. Н. Юдиной, трудовая миграция представляет собой совокупность территориальных перемещений людей, связанных с занятостью и поиском работы².

Исходя из вышеизложенного, можно сделать выводы, что трудовая миграция иностранцев может быть вызвана стремлением изменить как параметры собственного рабочего места, так и внешние по отношению к месту жительства условия, такие как социокультурные, жилищно-бытовые, экологические, природно-климатические и другие. Однако основной движущей силой трудовой иммиграции является разница в уровне жизни и экономических возможностях других стран.

Современное состояние рынка труда характеризуется тем, что особое место в нем занимают гуманитарные и социальные характеристики человека». Эти данные свидетельствуют и о необходимости корректировки целей государственной миграционной политики России в сфере внешней трудовой миграции, которая, по нашему мнению, должна быть направлена на привлечение в Российскую Федерацию высококвалифицированной иностранной рабочей силы. Для достижения приведенной цели необходимо решить задачу по разработке и административно-правовому закреплению режима (как отмечается в приведенном выше Перечне поручений Президента Российской Федерации) привлечения и использования в Российской Федерации высококвалифицированной иностранной рабочей силы. Приведение категории «миграционный режим» в указанном контексте является, по нашему мнению, наиболее уместным. В настоящее время концепцию режимного административно-правового регулирования миграционных процессов разрабатывает А. Н. Жеребцов, который определяет «миграционно-правовой режим как систему взаимосвязанных правовых (нормативных и организационных) средств, представляющих собой систему инструментов (способов и типов), направленных на упорядочение взаимосвязанных миграционно-правовых отношений, возникающих в определенном виде территориального перемещения, и достижение опре-

¹ Там же.

² Юдина Т. Н. Миграция: словарь основных терминов : учебное пособие. М. : РГСУ; Академический Проект, 2007.

деленных управленческих целей в сфере территориального перемещения населения»¹. Предложенная автором система миграционно-правовых режимов нуждается в настоящее время в дальнейшем продвижении, что обусловлено развитием, как самой государственной миграционной политики, так и экономических отношений в нашем обществе, в том числе и единого понятийного аппарата.

Автор Е. А. Малышев в своих работах рассматривает внешнюю трудовую миграцию как миграционный поток и понимает, как обособленное социально-правовое явление в миграционном процессе, которое обусловлено социально-экономическими причинами и носит добровольный характер, относится к внешней миграции населения, имеет также срочный и возвратный характер. Внешняя трудовая миграция в законодательстве отражается как явление добровольное и возвратное, но она может быть также, по его мнению, и незаконной².

Необходимо учитывать, что в общий поток внешней трудовой миграции включены такие ее формы как легальная, так и незаконная, «нелегальная» внешняя трудовая миграция. Это объясняется тем, что не каждый законно пребывающий на территории Российской Федерации мигрант, также законно осуществляет трудовую деятельность на ее территории.

Вышеуказанное доказывает то, что трудовая миграция иностранных граждан может достаточно легко принимать различные латентные формы, и с целью сдерживания масштабов нелегальной внешней трудовой миграции, предотвращения ее негативных социальных и экономических последствий, необходимо всеохватывающее государственное регулирование, с соответствующим определением категориального аппарата, обеспечением ее реализации.

Предлагаемые учеными подходы к регулированию трудовой миграции базируются на различных, иногда взаимоисключающих концепциях, а также на различных количественных оценках. При этом акцент проводимых исследований приходится на отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов с другой стороны.

Научные доводы о потребности в иностранной рабочей силе и допустимые количественные показатели иностранной рабочей силы в субъектах Российской Федерации часто вызывают обоснованные сомнения, слишком велик разброс отдельных показателей, что свидетельствует о слабой изученности происходящих в России миграционных перемещений.

Также, следует отметить, что в России отсутствует прямой запрет на использование иностранных работников при превышении определенного соотношения с местным населением или процентом безработицы местного населения. Таким образом, трудовая миграция является закономерным процессом функционирования рынка труда и непременным условием эффективного развития рыночной системы экономики.

¹ Жеребцов А. Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право. 2008. № 1. С. 79–81; Он же. Содержание миграционно-правовых режимов реализации правовой миграционной политики Российской Федерации // Современное право. 2008. № 3. С. 36–43.

² Малышев Е. А. Организационно-правовые основы регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 1.

Однако на современном этапе правового регулирования миграционных процессов отсутствует законодательно закреплённое определение понятия «трудовой миграции иностранных граждан», а данный термин применяется преимущественно в отношении общественных отношений складывающихся при осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности. Возможно, при определении данного понятия следует обратиться к существующим основополагающим нормативным правовым актам Российской Федерации и международного характера, а также исследованного в юридической науке зарубежного опыта иностранных государств.

В федеральном законе о правовом положении иностранных граждан¹ определено несколько категорий иностранных работников, порядок получения документов для осуществления трудовой деятельности которых, зависит напрямую от их административно-правового статуса, а также от протекающих социально-экономических, политических процессов, и массовых мероприятий, проводимых в России. Складывается мнение, что возможность трудоустройства иностранного гражданина законодатель ставит в зависимость от режима пребывания, от наличия разрешительных документов, а также от гражданской принадлежности будущего иностранного работника.

В первую очередь предлагается сформулировать понятие внешней трудовой миграции, как основополагающее в изучении вопросов данного миграционного потока и имеющее правовое значение для целей административно-правового регулирования: внешняя трудовая миграция – это вид миграционного потока, в результате которого работник пересекает границу государства (интеграционного союза государств), выражающегося в добровольном, временном и возвратном въезде (выезде) на законных основаниях в (из) страны (иммиграция и эмиграция) с целью занятия разрешённой, оплачиваемой, трудовой деятельностью (выполнение работ), регулируемой законодательством Российской Федерации в рамках концепции государственной миграционной политики.

В развитие приведенного положения уместно акцентировать также внимание на проблеме многообразия выделяемых как законодательством, так и наукой видов субъектов внешней трудовой миграции. Данная проблема активно обсуждается в современных исследованиях вопросов внешней трудовой миграции, при этом выделяются такие их виды, как: трудовые мигранты внешние и внутренние, иностранные работники, трудящиеся-мигранты, сезонные работники, временные работники, квалифицированные и высококвалифицированные работники и т. д.

Таким образом, по нашему мнению, в рамках совершенствования административно-правового регулирования исследуемой сферы общественных отношений необходимо формирование целостной системы определений понятий в указанной области во избежание неправильной трактовки и ошибочного правоприменения законодательства в области трудовой миграции иностранных граждан – как основного вида миграционных потоков в Россию на современном этапе.

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/.

Курбатова О. В.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат экономических наук, доцент

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННО- СТИ: НЕСОРАЗМЕРНОСТЬ НАЛОЖЕННОГО ДИСЦИПЛИНАРНОГО ВЗЫС- КАНИЯ В ВИДЕ УВОЛЬНЕНИЯ ТЯЖЕСТИ СОВЕРШЕННОГО ПРОСТУПКА

Дисциплинарная ответственность государственных служащих как форма государственного принуждения направлена на охрану отношений, связанных с исполнением государственными служащими своих должностных обязанностей. В этой связи остро встает вопрос о соблюдении прав привлекаемых к дисциплинарной ответственности лиц, в том числе и сотрудников органов внутренних дел.

Основания и процедурные аспекты привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности закреплены Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее – ФЗ № 342); Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации³ (далее – Дисциплинарный устав); Приказом МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁴.

Единообразное понимание закона, понимание его смысла и содержания субъектами, наделенными правом привлечения к дисциплинарной ответственности, гарантирует защиту прав привлекаемых к ответственности сотрудников.

К сожалению, законодательство, регулирующее вопросы привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, предполагает возможность применения уполномоченными субъектами административного усмотрения, что напрямую связано с их статусом как субъектов правоприменения.

Правоприменитель в условиях правовой неопределенности анализирует фактические обстоятельства дела и правовые нормы, формирует свою позицию и принимает конкретное решение, полагаясь на свое собственное внутреннее убеждение⁵. В результате возникают ситуации, когда сотрудники, несогласные с решением о привлечении к дисциплинарной ответственности, обращаются в суд за защитой нарушенных прав.

¹ © Курбатова О. В., 2020.

² URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2020).

³ Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/64968?items=100> (дата обращения: 01.12.2020).

⁴ URL: <https://77.мвд.рф/documents/приказ-от-26-марта-2013-г.-161> (дата обращения: 01.12.2020).

⁵ Кириллова А. Д. Дискреционные полномочия в правоприменительной деятельности органов государственной власти // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2017. № 2. С. 82.

Анализ судебной практики¹ по вопросам привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел позволил выявить проблемы применения материальных и процессуальных норм должностными лицами, уполномоченными проводить служебную проверку и накладывать дисциплинарные взыскания. Обозначим их: неустановление совершения сотрудником деяния, которое квалифицируется как нарушение служебной дисциплины; неустановление вины сотрудника, обстоятельств и времени совершения проступка; несоразмерность наложенного дисциплинарного взыскания в виде увольнения тяжести совершенного проступка; нарушение срока привлечения к дисциплинарной ответственности, а также установленного законом порядка проведения служебной проверки и др.

В рамках данной статьи проанализируем проблему несоразмерности наложенного дисциплинарного взыскания в виде увольнения тяжести совершенного проступка.

В целом законодательство, регулирующее дисциплинарное производство в органах внутренних дел, не содержит исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков. Да это и невозможно. Важно, что в целях защиты публичного интереса законодательно установлены перечни грубых нарушений служебной дисциплины (ч. 2 ст. 49 Закона о службе), а также деяний, влекущих утрату доверия (ст. 82.1 Закона о службе). Исчерпывающий характер данных перечней устраняет возможность правоприменителя поступать по своему усмотрению. Однако встает вопрос относительно выбора дисциплинарного взыскания.

Известно, что в связи с утратой доверия контракт подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел увольнению со службы в органах внутренних дел (п. 13 ч. 3 ст. 82 Закона о службе). Иная ситуация обстоит в случае совершения сотрудником грубого нарушения служебной дисциплины. По общему правилу, в таком случае контракт может быть расторгнут, а сотрудник органов внутренних

¹ Обзор Верховного Суда Российской Федерации 15 ноября 2017 г. // URL: <https://proinfsoft.ru/news/2017/november/obzor-verhovnogo-suda-rf-ot-15.11.2017>; Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157790/; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2019 г. № 70-КГ18-5 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-grazhdanskim-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-01042019-n-70-kg18-5/>; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2019 г. № 57-КГ19-1 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-grazhdanskim-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-15042019-n-57-kg19-1/>; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2019 г. № 81-КГ19-10 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-grazhdanskim-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-16122019-n-81-kg19-10/>; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 августа 2019 г. № 46-КГП19-10 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-grazhdanskim-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-05082019-n-46-kgpr19-10/> (дата обращения: 01.12.2020).

дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел (п.п. 6 и 20 ч. 2 ст. 82 Закона о службе).

Дисциплинарный устав содержит норму о соразмерности дисциплинарного взыскания тяжести совершенного проступка и степени вины. При определении вида дисциплинарного взыскания необходимо принять во внимание: характер проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, прежние поведение сотрудника, совершившего проступок, признание им своей вины, его отношение к службе, знание правил ее несения и другие обстоятельства (п. 40). При этом в указанном подзаконном акте закреплена норма о возможности наложения на сотрудника, допустившего грубое нарушение служебной дисциплины, любого дисциплинарного взыскания, вплоть до увольнения, независимо от наличия или отсутствия у него дисциплинарных взысканий (п. 50).

Считаем, что данное положение позволяет руководителю принимать решение на свое усмотрение, существенно ущемляя в правах привлекаемого к ответственности сотрудника. Основания к безусловному увольнению Законом о службе четко определены, и грубое нарушение служебной дисциплины (случаи утраты доверия сюда не входят, так как предусмотрены специальной нормой) не входит в этот перечень. Соответственно, если сотрудник не имеет дисциплинарных взысканий, положительно характеризуется на службе, имеет поощрения и с учетом других обстоятельств, положительно характеризующих сотрудника, дисциплинарное взыскание в виде увольнения, по нашему мнению, наложено быть не может. В таком случае усмотрение руководителя будет граничить с произволом.

Конституционный суд также обращал внимание на то, что принятию решения об увольнении сотрудника органов внутренних дел со службы должна предшествовать объективная оценка совершенного им деяния в рамках установленной процедуры привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности и предоставление гарантий его защиты от произвольного увольнения¹.

Считаем, что анализируемая норма Дисциплинарного устава должна быть изменена. Увольнение за грубое нарушение служебной дисциплины возможно только в случае неснятого дисциплинарного взыскания при условии невозможности наложения более тяжкого взыскания по сравнению с имеющимся. Например, если у сотрудника имеется неснятое взыскание в виде строгого выговора, то за грубое нарушение служебной дисциплины он не должен быть уволен. В данном случае возможно наложить взыскание в виде неполного служебного соответствия. То есть можно говорить об определенной «лестнице» взысканий, которую необходимо пройти. И здесь проявляется следующая проблема: установление градации дисциплинарных взысканий относительно тяжести дисциплинарных проступков. Решение этих вопросов напрямую связано с реализацией принципа индивидуализации юридической ответственности. Кроме того, можно будет говорить об

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 773-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лаптева Максима Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 15 части 2 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-2604201-n-773-o/>.

ограничении административного усмотрения субъектов правоприменения при выборе дисциплинарного взыскания за совершение дисциплинарного проступка.

Стоит отметить, что в случае установления судом несоразмерности наложенного дисциплинарного взыскания в виде увольнения тяжести совершенного сотрудником проступка сотрудник подлежит восстановлению на службе. Это обстоятельство порождает за собой ряд последствий.

Во-первых, должно быть выплачено не полученное (недополученное) сотрудником за время вынужденного прогула денежное довольствие, установленное по замещаемой им ранее должности в органах внутренних дел, и (или) компенсирована разница между денежным довольствием, получаемым им по последней должности в органах внутренних дел, и фактическим заработком, полученным в период вынужденного перерыва в службе (п. 6 ст. 74 ФЗ № 342)¹.

Во-вторых, законодательно установлена дисциплинарная и материальная ответственность должностного лица, принявшего с нарушением закона решение об увольнении сотрудника со службы в органах внутренних дел (п. 7 ст. 74 ФЗ № 342).

В-третьих, не стоит забывать и о том сотруднике, который был назначен на должность, ставшую вакантной вследствие увольнения сотрудника. Ситуация с восстановлением в должности незаконно уволенного сотрудника влияет на статус вновь назначенного на должность.

Таким образом, увольнение сотрудника органов внутренних дел – важное кадровое решение и для самого сотрудника, и для руководителя органа внутренних дел. Необоснованное принятие такого решения в качестве меры ответственности за нарушение служебной дисциплины влечет негативные последствия. Поэтому очень важно внести изменения в действующее законодательство, регламентирующее дисциплинарное производство в органах внутренних дел, в целях исключения возможности принятия неправомерных решений.

¹ Приказ МВД России от 31 января 2013 г. № 65 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/5454?items=100>.

Куцык В. П.¹,

курсант 371 учебного взвода

4 «С» курса институт подготовки сотрудников

для органов предварительного расследования

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель: Лахтина Т. А.,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Процесс цифровизации нашел свое отражение во многих сферах жизни общества. Однако данный процесс в настоящее время характеризуется слабой степенью разработанности. Основная цель цифровой трансформации в сфере государственного управления – повышение качества такого управления, которое обусловлено правильностью введения цифровых технологий. Анализируя зарубежный опыт цифровой трансформации, следует отметить, что она направлена не на узкий круг правоотношений, связанных с предоставлением услуг государством, а, наоборот, охватывает большинство процессов внутреннего государственного управления, например, управление государственными доходами и другие процессы. Цифровизация государственного управления в зарубежных странах охватывает все стадии деятельности органов государственной деятельности.

Рейтинг электронного правительства складывается из показателя E-Government Development Index (EGDI), который представляет собой среднее арифметическое число, полученное в результате сложения трех индикаторов: объем и качество услуг, предоставляемых в режиме онлайн; степень развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; а также индекс человеческого капитала.

Организация объединенных наций каждые два года подготавливает обзор по Электронному правительству. Лидирующие позиции по уровню цифровизации государственного управления занимает Дания, которая основывается на принципе активного взаимодействия государства и граждан, а также в данном государстве конкретизированы региональные уровни цифровой трансформации. Второе место занимает Великобритания, которая особое внимание уделяет формированию благоприятной цифровой среде. Третью позицию в данном рейтинге занимает Швеция, которая нацелена занять лидирующую позицию в данной области, важно отметить, что в данном государстве достаточно широко развиты информационно-коммуникационные технологии, количество интернет-пользователей достаточно велико, что связано с использованием в данном государстве высокоскоростного доступа в интернет. Финляндия занимает четвертую позицию в данном обзоре, для данного государства характерно внедрение достаточно широкого круга услуг, которые ориентированы, в первую очередь, на пользователей такими услугами.

¹ © Куцык В. П., 2020.

Пятое место в данном рейтинге занимает Франция. В данном государстве в период с 2017 г. до 2022 г. реализуется специальная программа по массовой цифровизации административных процессов.

Среди стран Азии, мы наблюдаем, что лидером по формированию электронного правительства стала Республика Корея. Важно отметить, что данное государство характеризуется большой степенью развитости сферы информационно-коммуникационных технологий. Второе место занимает Сингапур. Данное государство разрабатывает систему электронного правительства с 1980-х годов, что позволило научиться на ранее допущенных ошибках, сформировать собственный опыт и совершенствовать процесс цифровизации государственного управления. Третью позицию в данном рейтинге занимает Япония.

Российская Федерация в период до 2012 г. занимала 59 место в данном рейтинге, в период с 2012 г. по 2014 г. Российская Федерация с помощью создания Единого государственного портала государственных услуг поднялась на 27 место, однако, но в период с 2014 г. по 2016 г. занимаемое место вновь опустилось на 35 позицию, что было обусловлено отсутствием дальнейшего развития. За период с 2016 г. по 2018 г. Российская Федерация поднялась на 32 место. На сегодняшний день наше государство активно способствует процессу цифровизации государственного управления, для достижения наилучших результатов в данной области необходимо проанализировать зарубежный опыт цифровой трансформации системы государственного управления.

Рассмотрим опыт Дании в области цифровизации системы государственного управления. Одна из первых стратегий, которая направлена на регулирование сферы цифровой трансформации государственного управления была принята в 1996 году. Цифровые технологии вошли во все сферы управления, начиная от федерального уровня государственной власти, заканчивая различными службами социального значения. В данном государстве действуют особые цифровые технологии, упрощающие деятельность граждан и государства по получению и предоставлению услуг, например, идентификатор граждан и организаций в цифровом формате является прототипом электронной подписи, сконструирована специализированная служба почтовых ящиков, используемая для переписок делового формата и получения уведомлений, сформирован портал общего доступа, называемый «border.dk», на котором по состоянию на 1 апреля 2020 г. предоставлено более двух тысяч государственных услуг и другие технологии. Министерством финансов Дании создано специализированное Агентство по цифровизации Дании, в которое входят такие отделы, как: Центр развития инфраструктуры, Центр системного управления, Центр технологий и стратегии работы с данными, Отдел анализа и политики цифровизации, Отдел законодательства в сфере цифровизации, Отдел цифровых услуг, Отдел цифровых проектов в правительстве, Отдел управления порталом госуслуг и другие.

Необходимо перенять опыт Дании в сфере цифровой трансформации государственного управления и сформировать специализированную разветвленную, имеющую собственную структуру службу в Российской Федерации, главной задачей которой будет являться управление цифровизацией государственного управления, которая будет состоять из специализированных структурных подразделений,

занимающихся обособленными вопросами. Следует отметить, что в Российской Федерации в соответствии с Положением о ведомственных программах цифровой трансформации в систему управления процессами разработки и реализации программ, а также мониторинга их реализации входят такие ведомства, как:

- президиум Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности;
- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;
- Министерство финансов Российской Федерации;
- Министерство здравоохранения Российской Федерации;
- Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;
- Центр компетенций по координации программ, определяемое и подведомственное Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации государственное учреждение;
- ответственные за цифровую трансформацию государственные органы.

Лидирующее место в мировом рейтинге по вопросам цифровизации государственного управления занимает также Великобритания. В данном государстве особенностью цифровой трансформации является формирование министерской группы по развитию цифровых технологий в государственном секторе, а также функционирование специализированной цифровой службы. Особое внимание уделяется информационной безопасности, которую обеспечивают специализированные правительственные организации. Следует отметить, что в Великобритании функционирует узконаправленная платформа «Predictiv», которая позволяет анализировать меры государственного регулирования в процессе планирования. Великобритания ориентирована на экономию и удобство предоставляемых услуг.

Несмотря на то, что Финляндия занимает шестую позицию, необходимо выделить преимущества цифровизации в данном государстве. Так, основным направлением данного государства является повышение уровня открытости информации о деятельности органов государственной власти. Стоит отметить успешность разработки отдельного проекта «E-services Tämän linkki ohjaa toiselle verkkosivustolle», представляющий дорожную карту, состоящая из 112 услуг. Функционирует также специализированная платформа, предназначенная для взаимодействия между администрациями, что положительно сказывается на эффективности и результативности их работы. На период с 2018 г. по 2020 г. для государства поставлена первоочередная цель в области цифровой трансформации – осуществление цифровизации всех служб государственного значения.

Достаточно высокий уровень по степени цифровизации занимает Республика Корея, которая держала лидирующие позиции на протяжении десятка лет. Государственный портал услуг включает в себя около 70 000 услуг, которые доступны гражданину в круглосуточном режиме. Специализированная система «Minwon» позволяет получить пользователю сведения о различных органах, нужных документах и о других сведениях. Для функционирования государственных органов

была сформирована специализированная программа «Smart Office», автоматизирующая большое количество процессов для удобства взаимодействия органов государственной власти и кадрового аппарата.

Среди государств, показавших наилучшие результаты в области цифровой трансформации системы государственного управления, необходимо выделить и Эстонию. В данном государстве отдельное внимание было уделено разработке специализированной информационно-коммуникационной экосистемы, которая создана с использованием технологии блокчейн. С помощью создания данной системы в информационном пространстве удалось сформировать и организовать функционирование всех сфер государства.

Таким образом, мы приходим к выводу, что цифровизация сферы государственного управления направлена на повышение качества государственной работы, а также, на удовлетворение потребностей общества. Как показывает зарубежный опыт модернизации государственного управления с помощью внедрения цифровых технологий, такая трансформация требует совершенно новых форм взаимодействия, создания современных систем управления, грамотное использование достижений научно-технического прогресса. Также, опыт других государств показывает о необходимости детального нормативно-правового регулирования данным процессом, создания отдельных служб, занимающихся деятельностью в сфере цифровизации государственного управления, а также создания централизованной системы органов, отвечающих за данный процесс.

Кученин Е. С.¹,

*доцент кафедры национального публичного и международного права
Российского государственного социального университета,
кандидат юридических наук*

Лаврентьева М. С.²,

*заведующий кафедрой публичного права,
третейского правосудия и избирательных технологий
Российского государственного социального университета,
кандидат юридических наук, доцент*

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНСТИТУТА НАСТАВНИЧЕСТВА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

К принципам государственной гражданской службы, закрепленных в нормах ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – ФЗ № 79) можно отнести уровень профессионализма и компетентности гражданских служащих. Задачи повышения эффективности государственного управления, сокращения издержек, обусловленных недостатками в профессиональных знаниях и недостаточностью опыта служебной деятельности в государственных органах, определяют интенсификацию процессов формирования кадрового состава служащих органов государственной власти и управления.

На наш взгляд именно эта причина побуждает руководство страны уделять повышенное внимание вопросам профессионального развития государственных служащих, что выражается в выработке и нормативном закреплении мер, преследующих цели повышения профессионализма государственных служащих.

Напомним, что на повышение профессионализма сотрудников органов внутренних дел было направлено реформирование правовой базы службы в органах внутренних дел, когда в новом законодательстве, регламентирующем эту разновидность государственной службы, нашли отражение современные требования к наличию у сотрудников ОВД определенных профессиональных качеств. Так, например, в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 342) получили нормативное закрепление требования обязательного наличия высшего юридического образования для замещения должностей отдельных категорий.

Надо отметить, что предпринятые меры во многом достигли необходимого результата и в настоящее время профессионализму полицейских доверяет значительно большая доля граждан, чем это было до начала реформирования системы МВД.

Современные условия в которых осуществляется государственное управление диктуют необходимость обращения внимания на проблемы профессиональной подготовки на других видах государственной службы, в частности, на государственной гражданской службу, на муниципальную службу.

¹ © Кученин Е. С., 2020.

² © Лаврентьева М. С., 2020.

Изменения, внесенные в федеральный закон «О гражданской службе»¹, ознаменовали внедрение в правовой институт государственной гражданской службы новой системы профессионального развития гражданских служащих.

Непосредственно вопросам профессионального развития посвящен указ Президента Российской Федерации от 21 февраля 2019 г. № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» предусматривающей реализацию новых подходов к обеспечению профессиональной готовности гражданских служащих к выполнению функций государственной власти, а также предлагающих уполномоченным органам государственной применение для этого передовых кадровых технологий.

Особое внимание Президент Российской Федерации уделяется необходимости дальнейшего развития института наставничества на государственной гражданской службе, предлагаю Правительству Российской Федерации обеспечить выработку и реализацию соответствующих мер. Так, в соответствии с подпунктом «в» п. 4 указанного нормативного правового акта Правительством Российской Федерации было разработано и утверждено Положение о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации² (далее – Положение о наставничестве на гражданской службе), определившее порядок осуществления наставничества на государственной гражданской службе и условия стимулирования государственных гражданских служащих, осуществляющих наставничество, с учетом результативности их деятельности.

В целях организационного и методического обеспечения наставничества на государственной гражданской службе Минтруда России, как орган государственной власти, реализующий государственные функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы³, разработал и направил заинтересованным адресатам Методический инструментарий по осуществлению наставничества на государственной гражданской службе Российской Федерации (версия 2.0)⁴ (далее – Методический инструментарий), применяемый в настоящее время подразделениями кадровой работы государственных органов.

Правовой институт наставничества не является новой кадровой технологией и достаточно давно применяется работодателями (нанимателями) в качестве метода, обеспечивающего приобретение молодым сотрудником (работником) первоначального опыта профессиональной деятельности в организации и адаптации к условиям осуществления трудовой деятельности.

¹ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221204.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 7 октября 2019 г. № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2012 г. № 535 «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации».

⁴ Письмо Минтруда России от 28 мая 2020 г. № 18-4/10/П-4994.

Отметим, что институт наставничества не нашел отражения в нормах Трудового кодекса Российской Федерации, тем не менее широко применяется работодателями, заинтересованным в развитии своего кадрового потенциала, что и обуславливает применение к институту наставничества характеристики передовой кадровой технологии.

Широкое распространение наставничество получило на государственной службе так называемого блока «силовых» ведомств – Минобороны России, МВД России, МЧС России и др. Связано это прежде всего с типом кадровой политики свойственной органам государственной власти. Эта кадровая политика характеризуется рядом особенностей, среди которых выделяется ориентация на последовательный служебный рост сотрудников от самого низшего должностного уровня и отбор кандидатов для назначения на вышестоящие должности из числа действующих сотрудников, чем обеспечивается и преемственность в службе, и служебный рост сотрудников, и, разумеется, поступательное профессиональное развитие сотрудников.

Закрепление положений о наставничестве в нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение государственной службы, придает ему характер правового института. За счет тщательной правовой регламентации, включающей в себя определение правового положения, наставляемого и наставника, а также других лиц, ответственных за готовность молодого сотрудника к самостоятельному выполнению функциональных обязанностей, обеспечивается требуемая эффективность этой кадровой технологии. Так, например, на службе в органах внутренних дел нормативной базой института наставничества, основное содержание которого составляют нормы Порядка организации индивидуального обучения стажера, изучения его личных и деловых качеств и порядка оценки результатов индивидуального обучения стажера, утвержденного приказом МВД России от 22 декабря 2016 г. № 876, выступают положения ст. 24 ФЗ № 342. Основное содержание аналогичного правового института в МЧС России нашло отражение в нормах приказа МЧС России от 20 июля 2009 г. № 416 «Об организации наставничества в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Взаимосвязанный анализ содержания Положения о наставничестве на гражданской службе и Методического инструментария Минтруда России с позиций оценки эффективности осуществления наставничества на государственной гражданской службе и реализации сущности и содержания этого вида государственной службы, отраженных в федеральном законе «О гражданской службе» позволяет говорить о наличии дополнительных, пока еще не реализованных возможностях в реализации потенциала наставничества, как передовой кадровой технологии, не нашедших отражения в указанных актах Правительства Российской Федерации и Минтруда России.

На наш взгляд требуется конкретизация правового статуса лиц, участвующих в процессе наставничества на государственной гражданской службе. Также необходимо уточнение некоторых организационных аспектов наставничества государственной гражданской службе, например, в части обеспечения его согласования

с прохождением молодым сотрудником предусмотренного служебным контрактом испытательного срока. По нашему мнению требуется уточнение целей и задач осуществления наставничества в действующем законодательстве, так как они раскрыты явно недостаточно.

Однако наиболее существенный недостаток в реализации наставничества на государственной гражданской службе состоит в отсутствии должного законодательного регулирования наставничества. Нормативную базу для формирования правового института наставничества на государственной гражданской службе должны образовать нормы Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В настоящее время наставничество никак не упоминается в этом законодательном акте, что обуславливает необходимость внесения в него соответствующих изменений.

Лахтина Т. А.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Комовкина Л. С.²,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАСЧЕТОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕПЕРСОНИФИЦИРОВАННЫХ ЭЛЕКТРОННЫХ СРЕДСТВ ПЛАТЕЖА

Изменения от 3 августа 2020 г. вступили в силу в Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – ФЗ № 161)³ в части дополнения ст. 7 ч. 2.1. Данной нормой установлены требования о запрете предоставления наличных денежных средств оператору электронных денежных средств лицом, в отношении которого не проводилась идентификация или упрощенная идентификация в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»⁴. Предоставлять денежные средства оператору электронных денежных средств для пополнения неперсонифицированных электронных средств платежа без соответствующей идентификации стало возможно только с использованием банковского счета.

Вводимые ограничения являются частью современной политики государства по борьбе с анонимными пополнениями и списаниями с использованием электронных средств платежа, осуществляемыми в противозаконных целях. Как следует из текста пояснительной записки к законопроекту о внесении вышеуказанных изменений запрет обусловлен трансграничным характером оказания платежных услуг и необходимостью обеспечения национальной безопасности, целостности платежного пространства страны⁵.

При всей общегосударственной важности внесения подобных изменений следует отметить ряд насущных проблем правоприменения, порожденных этими новеллами, в частности, связанных с использованием школьных карт, а также отдельных видов транспортных карт, использующих систему неперсонифицированного электронного средства платежа (далее – электронного кошелька).

¹ © Лахтина Т. А., 2020.

² © Комовкина Л. С., 2020.

³ Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 27. Ст. 3872.

⁴ Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ст. 3418 (ч. I).

⁵ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 603170-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» // URL: <http://sozd.parlameNet.gov.ru/>.

Статистика оборота таких специализированных карт в ряде регионов показывает, что с их помощью население активно переходит к безналичному обороту. В настоящее время порядка 60–70 % данных карт пополняется наличными через кредитные организации или банковских платежных агентов и используется далее для оплаты проезда в общественном транспорте или услуг в образовательных учреждениях (преимущественно, питание учащихся).

Остановимся на расчетах с использованием транспортных карт.

В настоящее время существует несколько систем расчетов транспортными картами при осуществлении пассажирских перевозок. В одном случае денежные средства в качестве авансового платежа (предоплаты) перечисляются на расчетный счет перевозчика. Такие карты не подпадают под действие запрета.

Другая часть транспортных карт работает с использованием системы электронного кошелька. В последнем случае использование подобной системы обусловлено наличием большого количества перевозчиков на территории региона и невозможностью перечисления авансового платежа каждому из них. Таким образом, денежные средства, которые переводятся в счет пополнения транспортной карты, зачисляются в электронный кошелек и принадлежат пассажиру до тех пор, пока он не совершит поездку и не наступит момент расчета. Только в этом случае право на денежные средства переходит к конкретному перевозчику, у которого совершена поездка, и они списываются с электронного кошелька. Такая система позволяет обслуживать большое количество перевозчиков и, в то же время, обеспечивает поступление денежных средств с электронного кошелька пассажира на расчетный счет перевозчика без посредников, что позволяет оптимизировать затраты на перевозки и, соответственно, не приводит к увеличению тарифов на проезд.

Данная система расчетов попадает под запрет пополнения наличными денежными средствами без предъявления документа, удостоверяющего личность, и прохождения процедуры идентификации.

Этот запрет существенным образом ограничивает права пассажиров и создает дополнительные организационные сложности прохождения идентификации пассажирами, увеличивает денежные и временные затраты.

Прохождение идентификации возможно либо при личном посещении, либо на сайте кредитной организации. С уверенностью можно сказать, что далеко не все пассажиры имеют возможность посещать кредитную организацию для прохождения идентификации в силу ее удаленности, особенно вне городской инфраструктуры. Также далеко не все пассажиры имеют доступ и навыки работы с ресурсами сети Интернет.

Значительная часть пассажиров пополняют баланс карт небольшими суммами в агентских пунктах пополнения на пути следования к транспортным средствам наличными денежными средствами.

Таким образом, возникает вопрос о необходимости введения таких ограничений в отношении всех электронных кошельков.

В частности, для транспортных карт, использующих такую систему расчетов, предусмотрено строго целевое расходование денежных средств для оплаты транспортных услуг.

Для пользователей карт установлены технические (только путем прикладывания к определенным терминалам) и правовые (на основании соглашения с оператором электронных денежных средств) ограничения возможностей использования электронных денежных средств – только в целях оплаты проезда с установленным лимитом списания.

В отношении возможности получения (возврата) пассажиром денежных средств из электронного кошелька транспортной карты в наличной форме предусмотрена процедура идентификации, которая препятствует неперсонифицированному выводу денежных средств.

Следует отметить, что Банк России в письме от 17 сентября 2020 г. сообщил о неприменении до 1 апреля 2021 г. мер, предусмотренных ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹, за нарушение кредитными организациями ч. 2.1 ст. 7 Федерального закона «О национальной платежной системе» в связи с осуществлением операций пополнения наличными деньгами неперсонифицированных электронных средств платежа, предназначенных для оплаты гражданами услуг по перевозке пассажиров и багажа и (или) услуг питания в общеобразовательных организациях и (или) услуг дополнительного образования, оказываемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями².

Принимая во внимание целевой характер используемых пассажирами электронных денежных средств для оплаты проезда на общественном транспорте, высокую социальную значимость данной сферы, установленные технические и правовые ограничения для предотвращения использования транспортных карт в иных целях, кроме оплаты проезда, считаем необходимым внесение изменений в ФЗ № 161 об исключении из-под рассматриваемого запрета пополнения наличными денежными средствами транспортных карт с электронным кошельком физическими лицами, не прошедшими идентификацию.

¹ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

² Информационное письмо Банка России от 17 сентября 2020 г. № ИН-04-45/135 «О неприменении Банком России мер за нарушение отдельных требований законодательства Российской Федерации о национальной платежной системе» // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_362443/.

Левшук О. И.¹,

*доцент кафедры административной деятельности
Академии МВД Республики Беларусь
кандидат юридических наук, доцент*

Петрусевич Е. М.²,

*курсант 2 курса следственно-экспертного факультета
Академии МВД Республики Беларусь*

РЕАЛИЗАЦИЯ ВОСПИТАТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ РОДИТЕЛЯМИ (ЛИЦАМИ ИХ ЗАМЕНЯЮЩИМИ)

Воспитание подрастающего поколения является одной из основополагающих задач общества и государства. Так же немаловажное значение в становлении и развитии личности имеет реализация воспитательной функции родителями. От того, как образуются их взаимоотношения с ребенком, зависит формирование в нем соответствующих личностных качеств и черт характера.

К воспитательной функции родителей относятся их личные неимущественные права и обязанности по отношению к ребенку, а именно:

1. Определение собственного имени, отчества и фамилии детей. Имя ребенку дается по соглашению родителей. Ребенку может быть дано не более двух собственных имен. Отчество ребенку присваивается по собственному имени отца. Фамилия ребенка определяется фамилией родителей. Если родители носят разные фамилии, фамилия ребенку присваивается по их соглашению, а при отсутствии такового – по указанию органа опеки и попечительства.

2. Определение гражданства детей.

3. Определение места жительства детей. Местом жительства несовершеннолетних в возрасте до четырнадцати лет признается место жительства их родителей, усыновителей или опекунов. В случае раздельного проживания родителей вследствие расторжения брака или по другим причинам место жительства ребенка определяется по обоюдному согласию родителей. При отсутствии согласия между родителями спор о том, с кем будет проживать ребенок, разрешается судом.

4. Воспитание детей, осуществление ухода и надзора за ними. Все вопросы о формах и методах воспитания детей, получения ими образования и иные вопросы воспитания детей решаются обоими родителями по взаимному согласию³.

В соответствии с действующим законодательством за ненадлежащее выполнение обязанностей по воспитанию или невыполнение таковых родители (лица их заменяющие) несут административную, уголовную и имущественную ответственность.

¹ © Левшук О. И., 2020.

² © Петрусевич Е. М., 2020.

³ Кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 278-З «О браке и семье» [принят Палатой представителей 3 июня 1999 г. : одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г.] // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. URL: <https://ncpi.gov.by/>.

Например, если девятилетний ребенок украл в магазине игрушку – это может стать основанием для привлечения родителей, к административной ответственности по ст. 9.4 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее – КоАП РБ) «Невыполнение обязанностей по воспитанию детей». К аналогичному виду ответственности по ст. 17.13 КоАП РБ привлекаются законные представители в случаях, когда родители не сопровождают своего ребенка (до 16 лет), либо не обеспечивают его сопровождение совершеннолетним лицом в ночное время (с 23 часов до 6 часов) вне жилища¹.

Родители могут быть привлечены не только к административной ответственности за вовлечение несовершеннолетнего в антиобщественное поведение по ст. 17.4 КоАП РБ, но и к уголовной ответственности. Так, если родитель, уговаривая или обманывая своего ребенка, вовлечет его, например, в совершение кражи или мошенничества, то он будет нести уголовную ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления по ч. 2 ст. 172 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК РБ). Также, если родители вовлекут своего несовершеннолетнего ребенка в систематическое употребление спиртных напитков, либо попрошайничество, то будут привлечены по ч. 2 ст. 173 УК РБ².

Имущественную ответственность (возмещение вреда) родители несут в том случае, когда их несовершеннолетний ребенок в возрасте до 14 лет совершает противоправные действия, к примеру, если ребенок разбил или сломал мобильный телефон друга³.

Можно констатировать, что не всегда родителями должным образом реализуется воспитательная функция либо вообще они забывают о своих родительских обязанностях по воспитанию и содержанию детей (созданию благоприятных условий для их развития и воспитания).

Так в 2019 г. к административной ответственности привлечено по частям 1–3 ст. 17.3 КоАП РБ 8 074 несовершеннолетних, а по ч.ч. 4–6 ст. 17.3 КоАП 138 человек. За вовлечение несовершеннолетних в антиобщественное поведение (по ст. 17.4 КоАП) привлечено 7060 человек; за неисполнение обязанностей по сопровождению или обеспечению сопровождения несовершеннолетнего в ночное время вне жилища (по ст. 17.13 КоАП) – 7564 родителя (лиц их заменяющих).

Стоит отметить, что 12 061 несовершеннолетних поставлены на учет в инспекции по делам несовершеннолетних (в 2018 г. – 12347 человек). Индивидуальная профилактическая работа проведена с 10 794 несовершеннолетними. Основную массу последних составили учащиеся колледжей, лицеев, училищ (5 275 человек); учащиеся

¹ Кодекс Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. № 194-З «Об административных правонарушениях» [принят Палатой представителей 17 декабря 2002 г. : одобрен Советом Республики 2 января 2003 г.] // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. URL: <https://ncpi.gov.by/>.

² Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З [принят Палатой представителей 2 июня 1999 г. : одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г.] // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. URL: <https://ncpi.gov.by/>.

³ В каких случаях родители несут ответственность за детей // URL: <https://s-pravo.by/stati/v-kakih-sluchayah-roditeli-nesut-otvetstvennost-za-detey> (дата обращения: 14.12.2020).

школ, гимназий (5 108 человек). Среди данного контингента попадались лица, употребляющие наркотические средства и психотропные вещества (152 человека), спиртные напитки (2 947 человек).

По данным Верховного суда Республики Беларусь в первом полугодии 2020 г. за совершение различных преступлений осуждено 350 несовершеннолетних (в первом полугодии 2019 г. – 500, то есть судимость несовершеннолетних уменьшилась на 30,0 %). Причем 90 из них совершили преступления, находясь в состоянии алкогольного опьянения (в первом полугодии 2019 г. – 104), 6 – в состоянии наркотического опьянения (в первом полугодии 2019 г. – 9). Из них: за совершение преступлений против жизни и здоровья осуждены 22 несовершеннолетних; за преступления против половой неприкосновенности или половой свободы осуждено три несовершеннолетних; за преступления против личной свободы, чести и достоинства осужден один несовершеннолетний; за преступления против собственности и порядка осуществления экономической деятельности осуждено 199 несовершеннолетних; за совершение преступлений против общественной безопасности и здоровья населения осуждено 26 несовершеннолетних; за совершение преступлений против общественного порядка и общественной нравственности осуждено 93 несовершеннолетних; за совершение преступлений против государства и порядка осуществления власти и управления осуждены 6 несовершеннолетних.

Из 350 осужденных несовершеннолетних 37 лицам назначено наказание в виде лишения свободы (10,6 %); применена отсрочка исполнения наказания к 62 лицам (17,7 %); условное неприменение наказания применено к 34 несовершеннолетним (9,7 %); к 111 лицам применены принудительные меры воспитательного характера (31,7 %); 8 лиц (2,3 %) освобождены по приговору от наказания по амнистии и другим основаниям; к 98 лицам (28,0 %) применены иные меры наказания.

При реализации воспитательной функции между родителями могут возникать различного характера споры. Большинство таких споров решаются без вынесения их на рассмотрение суда или привлечения органа опеки и попечительства. Когда родители не могут достичь согласия по вопросам воспитания и образования ребенка, они вправе обратиться за помощью в орган опеки и попечительства. Орган опеки и попечительства дает устные и письменные рекомендации по вопросам разногласий, возникших между сторонами с учетом интересов ребенка. Но это носит лишь консультативный характер. И если между родителями (лицами их заменяющими) не достигнуто соглашения, их спор может быть разрешен в судебном порядке.

Судебному рассмотрению подлежат следующие споры, связанные с воспитанием детей:

1. О месте жительства ребенка при раздельном проживании родителей (ст. 74 Кодекса о браке и семье (далее – КоБС РБ)). Если родители проживают раздельно, с кем из них и кто из детей будет проживать, определяется соглашением сторон. Если же родители сами не могут решить этот вопрос, они обращаются в суд. Суд принимает во внимание и желание ребенка, достигшего 10-летнего возраста, с кем из родителей он хотел бы проживать.

2. Об осуществлении родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка (ст. 77 КоБС РБ). Мать или отец, проживающий отдельно от детей, не только имеют право, но и обязаны принимать участие в их воспитании. При отсутствии такого соглашения спор решается органом опеки и попечительства. Решение органа опеки и попечительства может быть обжаловано в суд.

3. Об устранении препятствий к общению с ребенком его деда и бабушки (ст. 78 КоБС РБ). В случае отказа родителей от предоставления деду или бабушке возможности общаться с внуками порядок общения определяет суд, если такое общение не будет мешать нормальному воспитанию ребенка.

4. О возврате родителям ребенка, удерживаемого не на основании закона или судебного решения (ст. 79 КоБС РБ). Родители вправе требовать возврата детей от любого лица, удерживающего их у себя не на основании закона или судебного решения.

5. О возврате ребенка опекунам (попечителям) от лиц, удерживающих его у себя без законных оснований (ст. 159 КоБС РБ).

6. О лишении родительских прав (ст. 80 КоБС РБ).

7. О восстановлении родительских прав (ст. 84 КоБС РБ).

8. Об ограничении родительских прав (ч. 1 ст. 85 КоБС РБ).

9. Об отмене ограничения родительских прав (ч. 4 ст. 85 КоБС РБ)¹.

Принимаемые государством меры вполне достаточны для того, чтобы обеспечить полную защиту прав и законных интересов детей, среди которых особое место занимает лишение родительских прав.

Основания, по которым родители или один из них могут быть лишены родительских прав, если они:

- уклоняются от выполнения обязанностей по воспитанию и содержанию детей;
- злоупотребляют родительскими правами и (или) жестоко обращаются с ребенком;
- ведут аморальный образ жизни, что оказывает вредное воздействие на ребенка;
- отказались от ребенка и подали письменное заявление о согласии на усыновление при их раздельном проживании с ребенком;
- в течение шестимесячного срока после отобрания у них ребенка по решению комиссии по делам несовершеннолетних районного, городского исполнительного комитета, местной администрации района в городе по месту нахождения ребенка не отпали причины, послужившие основанием для отобрания у них ребенка, указанные в ч. 1 ст. 85 КоБС РБ¹.

Так в 2019 г. судами лишено родительских прав 2 674 родителя, восстановлено в родительских правах – 138. По данным Верховного суда Республики Беларусь в 2019 г. рассмотрены дела о лишении родительских прав в отношении 647 матерей (из них одиноких матерей – 374) и 1 287 отцов. Решения о лишении родительских прав в отношении обоих родителей вынесены судами в 366 случаях. Из числа лишенных родительских прав составляют 1013 женщин (37,9 %) и 1661 мужчина (62,1 %).

¹ Кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 278-З «О браке и семье».

Среди лиц, лишенных родительских прав в 2019 г., в возрасте от 18 до 24 лет – 131 родитель (74 матери и 57 отцов), от 25 до 30 лет – 488 родителей (224 матери и 264 отца), от 31 года до 35 лет – 677 родителей (277 матерей и 400 отцов), от 36 до 40 лет – 695 родителей (248 матерей и 447 отцов), от 41 года и старше – 683 родителя (190 матерей и 493 отца).

В 2019 г. количество детей, родители которых лишены родительских прав, составило 3 179 человек. Из них 251 ребенок в возрасте до года включительно, в возрасте от 2 до 3 лет – 374 малыша, в возрасте от 4 до 6 лет – 644 ребенка, в возрасте от 7 до 10 лет – 790 детей, в возрасте от 11 до 14 лет – 612 детей, в возрасте от 15 до 17 лет – 508 подростка.

Отметим, что в 2019 г. судами рассмотрено с вынесением решения 239 дел о восстановлении в родительских правах, в том числе по 132 делам вынесены решения с удовлетворением иска.

Круг лиц, имеющих право возбуждения в судах дел о лишении родительских прав:

- один из родителей ребенка и лица, их заменяющие (опекун, попечитель);
- прокурор;
- орган опеки и попечительства;
- комиссия (инспекция) по делам несовершеннолетних;
- иные организации, уполномоченные законодательством Республики Беларусь осуществлять защиту прав и законных интересов детей.

Родители, лишенные родительских прав, теряют все права, основанные на факте родства с детьми: на личное воспитание детей, на представительство и защиту их интересов, на получение алиментов от своих совершеннолетних детей, на наследование по закону, от них не требуется согласие на усыновление их ребенка и т. д.

Однако лишение родительских прав не освобождает родителей от обязанности по содержанию детей. Лишение родительских прав носит бессрочный характер. Однако, если родители, лишенные родительских прав, изменят свое поведение и отношение к детям, на основании ст. 84 КоБС РБ они могут быть судом восстановлены в родительских правах. В исключительных случаях при непосредственной угрозе жизни или здоровью ребенка суд или орган опеки и попечительства вправе принять решение о немедленном отобрании ребенка у родителей или других лиц, а воспитании которых он фактически находится, без лишения родителей родительских прав.

Если отпадут причины, послужившие основанием к отобранию ребенка, суд по заявлению родителей на основании ч. 4 ст. 85 КоБС РБ может вынести решение о возвращении его родителям.

Если родители являются хроническими алкоголиками или наркоманами, в связи с чем ребенок находится в социально опасном положении, комиссия по делам несовершеннолетних горрайисполкома на основании ст. 85.1 КоБС РБ принимает решение об отобрании ребенка у родителей и помещении его на государственное обеспечение. По истечении 6 месяцев комиссия по делам несовершеннолетних после вынесения решения об отобрании ребенка обязана принять решение о возвращении

ребенка родителям (если отпали основания для отобрания ребенка) либо обратиться в суд с иском о лишении родителей родительских прав¹.

Так образом, суть воспитательной функции заключается в создании родителями (лицами их заменяющими) комфортных условий для развития и воспитания ребенка (детей), осуществлении систематического контроля за поведением своих детей. Родительское воздействие на ребенка должно осуществляется постоянно, несмотря на то, осознано оно или нет. Неосознаваемое воздействие, отсутствие определенных целей воспитания ведут, как правило, к негативным результатам.

¹ Кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 278-З «О браке и семье».

Лисицына Е. В.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

НАИБОЛЕЕ ВЕРОЯТНЫЕ ОШИБКИ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Проведение служебных проверок требует от сотрудников и руководителей, уполномоченных на их проведение, уверенных знаний действующего законодательства Российской Федерации, нормативно-правового регулирования в рассматриваемой сфере, навыков правоприменительной практики и владения методикой проведения проверок и доказывания или опровержения фактов неправомерного поведения сотрудников органов внутренних дел.

Несмотря на требования Приказа МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее – Приказ № 161)² и Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» руководителями и сотрудниками органов внутренних дел, наделенными правами и обязанностями осуществлять служебные проверки, по прежнему нередко допускаются факты нарушений процедуры привлечения сотрудников органов внутренних дел к ответственности.

Поступающие на правовую экспертизу материалы служебных проверок по фактам нарушения дисциплины сотрудниками, свидетельствуют о следующих наиболее частых нарушениях и недостатках в ходе их проведения. Таких как:

- принятие решения о проведении служебной проверки неуполномоченным на то руководителем (начальником) и сотрудником;
- нарушение сроков принятия соответствующим руководителем (начальником) решения о проведении служебной проверки, согласно п. 15 Приказа № 161, решение о проведении служебной проверки должно быть принято не позднее двух недель с момента получения соответствующим руководителем (начальником) информации, являющейся основанием для ее проведения;
- нарушение сроков проведения служебной проверки, согласно п. 16 Приказа № 161, служебная проверка проводится в течение тридцати дней со дня принятия решения о ее проведении, по решению Министра ее срок может быть продлен, но не более чем на тридцать дней;
- отсутствие в материалах служебной проверки необходимых документов: объяснение сотрудника или Акт об отказе дачи объяснения, в соответствии с п. 30.9 Приказа № 161 необходимо предложить сотруднику, в отношении которого проводится служебная проверка, дать объяснение в письменном виде по существу

¹ © Лисицына А. М., 2020.

² Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» // НПП «Гарант-сервис». URL: <http://base.garant.ru/70392292>.

вопроса на имя соответствующего руководителя (начальника). В случае, если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение сотрудником не представлено, либо в случае его отказа от дачи письменных объяснений, необходимо составить в установленном порядке соответствующий акт, подписанный не менее чем тремя сотрудниками;

- несоответствие дисциплинарного взыскания, наложенного на сотрудника, тяжести совершенного проступка и степени вины, так при определении вида дисциплинарного взыскания принимаются во внимание: характер проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, прежние поведение, отношение к службе, наличие либо отсутствие взысканий, признание вины и др., согласно ст. 40 Дисциплинарного Устава;

- отсутствие в заключении по результатам служебной проверки выводов о наличии или отсутствия фактов и обстоятельств совершенного проступка, указанных в объяснении сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка;

- отсутствие выводов о причинах и условиях, способствовавших совершению сотрудником дисциплинарного проступка;

- наложение дисциплинарных взысканий за недостаточность цифровых показателей результатов оперативно-служебной деятельности, зачастую такие решения реализуются в кратчайшие сроки без детального анализа обстоятельств нарушений. Именно такие взыскания чаще всего обжалуются сотрудниками и отменяются как необоснованно наложенные¹;

- отсутствие справки (данных) о членстве сотрудника в профсоюзной организации (согласно ч. 2 ст. 3, п. 22 ч. 1 ст. 11 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342 и ст. 373 Трудового кодекса Российской Федерации о необходимости получения мотивированного мнения выборного органа первичной профсоюзной организации).

Кроме того, в ходе проведения служебных проверок допускаются ряд и других, казалось бы, на первый взгляд незначительных недостатков, которые влияют не только на качество проведения проверок, но и, в конечном итоге, при их обжаловании, могут способствовать отмене принятого решения о привлечении к ответственности сотрудника, допустившего дисциплинарный проступок. К ним относятся:

- нарушение порядка и качества получения объяснения от сотрудника и составления акта в случае его отказа от дачи объяснения, так объяснение от сотрудника требуется в письменном виде, рекомендуемый образец бланка находится в приложении²;

¹ Совершенствование дисциплинарной практики в органах, организациях и подразделениях МВД России : методические рекомендации. ДГСК МВД России, 2020.

² Акт об отказе от дачи объяснений – форма акта при отказе сотрудника от дачи объяснения, нормативно не установлена, однако сам акт для объективности подтверждения должен содержать необходимые сведения, позволяющие доказать факт отказа: время, место составления акта, информация о доведении до сотрудника оснований его привлечения к дисциплинарной ответственности, разъяснения ему состава дисциплинарного проступка, сведения об уведомлении о необходимости дать объяснение и о предоставлении двух рабочих дней для его подготовки, причина отказа от дачи объяснения и т. д.

- нарушения, допущенные при подготовке приказа о наказании, к примеру, проект подготовленного приказа о наложении дисциплинарного взыскания не согласован с кадровым и правовым подразделениями органа, хотя эта норма обязательна, согласно п. 31 Приказа № 161;

- нарушение сроков объявления приказа о наложении на сотрудника дисциплинарной ответственности (в соответствии с ст. 51 ч. 11 Федерального Закона Российской Федерации № 342-ФЗ в течение трех рабочих дней уполномоченный обязан ознакомить сотрудника ОВД под расписку с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания);

- нарушение двухнедельного срока наложения дисциплинарного взыскания, со дня, когда прямому или непосредственному руководителю (начальнику) стало известно о совершении сотрудником ОВД дисциплинарного проступка. Следует учесть, что издание приказа по истечению указанного срока, является основанием для его отмены;

- нарушения, обусловленные допуском к проведению служебной проверки должностных лиц, прямо или косвенно заинтересованных в ее результатах. При несоблюдении указанного требования, результаты служебной проверки считаются недействительными, а срок проверки продлевается на 10 дней, ст. 52 ч. 2 Федерального Закона Российской Федерации № 342-ФЗ;

- нарушения при привлечении к дисциплинарной ответственности сотрудников, совершивших административные правонарушения. Определен особый порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел к юридической ответственности за совершение административных правонарушений. В соответствии с ч. 2 ст. 2.5. КоАП РФ, за ряд административных правонарушений сотрудники несут административную ответственность на общих основаниях, в связи с чем наложение на сотрудников дисциплинарного взыскания за нарушения Правил дорожного движения, являются незаконными. Как показывает практика, продолжают иметь место факты привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности за совершение деяний, содержащих отдельные признаки состава административного правонарушения. Оценивая представленные материалы служебных проверок и содержащиеся в них доказательства, суды обоснованно приходят к выводам о том, что допустимых и достоверных доказательств, свидетельствующих о совершении лицом, оспаривающим наложение взыскания, административного правонарушения и, как следствие, дисциплинарного проступка не имеется.

Следует отметить, что утвержденный Приказом № 161 Порядок проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации не распространяется на федеральных государственных служащих и работников органов, организаций и подразделений МВД России.

Литовченко Я. Е.¹,

курсант института педагогики и психологи

служебной деятельности

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

Стащенко С. П.²,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

кандидат юридических наук

ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНЫЕ ПРОИСШЕСТВИЯ С УЧАСТИЕМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Безопасность дорожного движения является одной из главных задач Российской Федерации. Так как дорожно-транспортное происшествие наносит, как материальный, так и моральный ущерб обществу. За частую участниками дорожно-транспортных происшествий, являются дети. В целях снижения тяжести последствий ДТП с участием несовершеннолетних пассажиров, создаются различные акции и мероприятия, такие как: «Внимание пешеход!», «Автокресла детям!», «Безопасные каникулы!» и другие.

Дорожно-транспортное происшествие среди несовершеннолетних является актуальной проблемой для общества в настоящее время. По вине детей в возрасте до 16 лет допущено множество ДТП, Одно из них ДТП произошло по вине 14-летнего подростка, который управляя мопедом, не имея права управления, столкнулся с мотоциклистом под управлением также несовершеннолетнего водителя, не имеющего права управления. Остальные ДТП произошли из-за нарушений ПДД пешеходами.

За первую половину 2020 г. с участием несовершеннолетних-пассажиров в возрасте до 16 лет зарегистрировано около 22 ДТП, в которых 27 детей получили ранения, погибших нет. Следует отметить, что травмы, полученные детьми-пассажирами в произошедших ДТП, являются незначительными и квалифицируются медработниками, как легкий вред здоровью, что во многом объясняется использованием пассивных средств защиты в автомобилях. В трех случаях дети находились в качестве пассажиров в маршрутных транспортных средствах, ехали стоя, держались за поручни, получили травмы в результате падения при резком торможении, а в семи ДТП несовершеннолетние находились в качестве пассажиров в легковых автомобилях и перевозились с нарушениями правил перевозки детей. Несмотря на применение ДУУ (детские удерживающие устройства) в ряде случаев несовершеннолетние получают травмы, в связи с достаточно «тяжкими» столкновениями. Чаще всего дети-пассажиры в ДТП получают черепно-мозговые травмы. Повреждения других анатомо-функциональных областей тела встречались относительно редко.

Основными федеральными законами в сфере организации и безопасности дорожного движения являются Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ

¹ © Литовченко Я. Е., 2020.

² © Стащенко С. П., 2020.

«О безопасности дорожного движения», Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Градостроительный кодекс Российской Федерации. Обеспечение организации и безопасности дорожного движения включают в себя проведение мероприятий, разработка и проведение которых осуществляется с нормативно-правовыми актами Российской Федерации нормами правовыми актами субъектов Российской Федерации на основе проектов, схем и иной документации, утверждаемых в установленном порядке. Данные мероприятия направлены на повышение безопасности дорожного движения и пропускной способности дорог и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, являющимися собственниками или владельцами автомобильных дорог.

Кроме того, эта деятельность должна осуществляться на основе комплексного использования технических средств и конструкций, применение которых регламентировано действующими в Российской Федерации техническими регламентами и предусмотрено проектами и схемами организации дорожного движения.

Проведение данных работ регламентируется Наставлением про организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России по пропаганде безопасности дорожного движения, утвержденным приказом МВД России от 2 июля 2002 г. Данный документ определяет цели и задачи профилактической и воспитательно – пропагандистской деятельности по укреплению дисциплины в области дорожно-транспортного движения. Анализ происшествий показывает, что в ДТП за первое полугодие 2020 г. чаще всего попадали дети в возрасте 6, 11, 12, 14 и 15 лет.

В Российской Федерации проблема детского дорожно-транспортного травматизма по своим масштабам и последствиям: гибели и ранениям детей и тяжести полученных ими травм – имеет все признаки национальной катастрофы. По данным аналитических материалов Департамента обеспечения безопасности дорожного движения МВД России, число детей, погибших в дорожно-транспортных происшествиях, в расчете на 100 тыс. населения России почти в три раза больше, чем в Италии, и в два раза больше, чем во Франции и Германии. В Российской Федерации детский дорожно-транспортный травматизм характеризуется высокой смертностью. Тяжесть последствий от ДТП с участием детей до 7 лет в десять раз выше, чем, например, в Великобритании.

Основная профилактика травматизма детей при их перевозке в салоне авто – это применение ремней безопасности или автомобильных кресел, которые будут фиксировать их в максимально безопасном положении. Такая профилактика важна не только для малышей, но и детей постарше. Сегодня водителям разрешено фиксировать детей старше семи лет ремнями безопасности.

Мероприятия реализуются с целью вовлечения детей и молодежи в работу по обеспечению безопасности дорожного движения и оказания организационной и методической поддержки деятельности отрядов Юных инспекторов движения. Принимаются меры по привлечению молодежных организаций и объединений в работу по предупреждению дорожно-транспортного травматизма, в том числе в

рамках пропагандистских мероприятий, специализированных акций, семинаров и иных видов воспитательной аудиторной и внеаудиторной деятельности.

Находясь на проезжей части, дети не могут рассчитать свои возможности. Для них характерно стремление спастись от опасности в потоке движущегося транспорта, ведь чем быстрее они будут бежать от транспортных средств, тем безопаснее. Однако при попадании в поток движущегося транспорта, дети начинают метаться. Такие действия, как правила, заканчиваются ДТП со смертельным исходом.

Не менее важна и профилактика уличного травматизма, где дети становятся участниками аварий во время прогулок или катаний на различных видах транспорта. Родители должны учить детей правилам дорожного движения, но этого недостаточно. Важно объяснить им, что далеко не все взрослые ездят по правилам, и даже переходя улицу на зеленый свет, нужно еще раз внимательно смотреть по сторонам. То же самое касается дворов, стадионов и детских площадок. Кроме того, дети должны помнить о том, что нельзя ходить по улице, где ездят машины, с наушниками в ушах. Для профилактики травматизма у них должны быть активны все органы чувств. Сигнал водителя и визг тормозов, вовремя услышанный ребенком, может спасти ему жизнь. Важно постоянно повторять правила.

По данным медицинских исследований, почти 80 % детей, попавших в ДТП, получают серьезные черепно-мозговые травмы в сочетании с тяжелыми повреждениями органами грудной и брюшной полости, переломами конечностей, ключиц, бедер. В общем травмы получают около 75 % детей-пассажиров из них 15 % травм приводят к смертельному исходу.

По сути, все причины и условия, способствующие возникновению ДТП, связаны с ошибками в поведении водителей, детей и взрослых на улице и дорогах. Таким образом, для улучшения транспортной безопасности необходимо увеличение численного состава подразделений ГИБДД России и специальных авто, мото-транспортных средств.

Лобанова И. К.¹,

адъюнкт факультета

подготовки научно-педагогических и научных кадров

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

МЕХАНИЗМ ПРИЗНАНИЯ НЕЛЕГАЛЬНЫХ МИГРАНТОВ ОБЪЕКТАМИ МИГРАЦИОННОЙ АМНИСТИИ

Миграционная амнистия – это административная процедура по легализации, то есть восстановлению административно-правового статуса мигранта на территории Российской Федерации, реализуемая федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции в отношении нормативно-определенных категорий нелегальных мигрантов в целях обеспечения реализации отдельных направлений государственной политики в сфере миграции. Миграционную амнистию возможно рассматривать как одно из средств реализации миграционной политики².

Институт миграционной амнистии – это совокупность юридических норм, направленных на урегулирование общественных отношений, складывающихся в связи с утратой иностранным гражданином или лицом без гражданства административно-правового статуса мигранта на территории Российской Федерации.

Под объектом миграционной амнистии предлагаем понимать иностранного гражданина или лицо без гражданства, который незаконно находится на территории Российской Федерации, утратило легальный статус мигранта по независящим от него обстоятельствам и желающее восстановить свое легальное миграционное положение для дальнейшего пребывания в стране.

В целях эффективного применения механизма миграционной амнистии необходимо выработать четкие критерии определения объектов миграционной амнистии:

- юридические (нормативно-правовая регламентация элементов административно-правового статуса лиц, претендующих на получение миграционной амнистии);
- экономические (уровень финансового обеспечения, наличие денежных средств, обеспечивающих проживание в течение одного года на момент подачи заявки);
- социальные (наличие образования, стаж работы, квалификация и т. д.);
- медицинские (состояние здоровье, отсутствие определенных заболеваний, наличие страховки и т. д.).

Объем настоящей статьи не позволяет в полной мере рассмотреть все из перечисленных групп, поэтому остановимся на характеристике юридических критериев.

Административно-правовой статус иностранного лица или лица без гражданства включает в себя следующие основные элементы: права, обязанности, гарантии и ответственность.

¹ © Лобанова И. К., 2020.

² Василенко Г. Н. К вопросу о влиянии «миграционной амнистии» на состояние административной деликтности // Правовые и организационные проблемы обеспечения миграционных процессов : сборник трудов Международной научно-практической конференции. Домодедово : Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2020. С. 53.

В результате анализа нормативных источников в области миграционного законодательства, сложилось впечатление об отсутствии четко сформулированных гарантий реализации статуса иностранного гражданина или лица без гражданства. Права и обязанности, например, закреплены в положениях ст. 62 Конституции Российской Федерации, а административная ответственность в ст. 2.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В научной литературе обосновано мнение, что гарантии — это совокупность условий и способов, позволяющих беспрепятственно реализовывать правовые нормы, пользоваться субъективными правами и исполнять юридические обязанности. Под гарантиями понимаются как объективные условия существования общества, так и специально выработанные государством и обществом средства, обеспечивающие точную реализацию норм права всеми субъектами¹.

В качестве одной из юридических гарантий предлагаем рассматривать нормативно установленную систему отбора амнистируемых лиц на основе подсчета дифференцированных баллов.

В рамках реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.² одним из основных направлений является создание бальной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство. Предлагаем по аналогии создать бальную систему отбора мигрантов для предоставления им миграционной амнистии.

Бальная система — форма отбора, согласно которой мигранту будет предоставлена миграционная амнистия на территории Российской Федерации с целью временного проживания и занятости в зависимости от набранных им баллов, измеряющих степень соответствия некоторых характеристик потенциальных мигрантов определенным критериям. Миграционную амнистию получают те, кто наберет достаточное количество баллов. Перечень тестируемых характеристик и критерии их оценки устанавливают государственные институты³.

Бальная система отбора действует уже ряде стран, таких как: Канада, Австралия, Новая Зеландия, Великобритания, Гонконг, Дания, Япония, а, например, в Германии, Франции, Чехии все еще ведутся дискуссии о введении этой системы. В странах с большой территорией как Канада и Австралия действуют региональные программы и критерии отбора могут варьироваться согласно изменениям потребностей и целей. «Проходной балл» претерпевает изменения и регулируется в зависимости от количественных параметров миграционной политики.

Для внедрения такой системы в рамках миграционной амнистии за основу можно взять проект Постановления Правительства Российской Федерации от 2015 г., в котором указаны ряд критериев начисления баллов, необходимых для получения разрешения, в нашем случае, на получение амнистии. К основным требованиям можно отне-

¹ Комаров С. А. Общая теория государства и права: курс лекций. Саранск, 1994. С. 277–278.

² URL: <https://base.garant.ru/70188244/>.

³ Денисенко М. Б. Бальная система отбора мигрантов: взгляд из России. Институт демографии, НИУ-ВШЭ.

сти: возраст (чем моложе, тем выше балл), образование, знание русского языка, наличие на территории Российской Федерации жилья в собственности, трудовая деятельность, здоровье, наличие близких родственников и другие.

Изучение опыта зарубежных стран позволяет выделить положительный опыт миграционной политики с целью внедрения и доработки законодательства Российской Федерации в сфере миграции.

Лысикова С. В.¹,

курсант 382 учебного взвода

Института предварительного расследования

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель: Кивич Ю. В.,

доцент кафедры административного права

кандидат юридических наук, доцент

ПРИЧИНЫ, ПОРЯДОК И ПРЕДЕЛЫ ПРИМЕНЕНИЯ САНИТАРНО-ПРОТИВОЭПИДЕМИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ В КАЧЕСТВЕ МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

Административное положение Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, предполагает установление полномочий по проведению публичных проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан с целью соблюдения требований законодательства о здравоохранении, законодательства Российской Федерации в области здоровья населения. Защита прав потребителей и правила продажи определенных видов товаров регламентируют выполнение контрольных функций государственными органами и их должностными лицами².

В соответствии с указанным нормативным актом такие проверки проводятся руководителем Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, руководителями отделов и управлений в отделе обслуживания, их заместителями; территориальные руководители подразделений Российской Федерации, начальники Управления Федеральной службы железнодорожного транспорта, их заместители; Руководители, их заместители, специалисты территориальных управлений Федеральной службы по Российской Федерации и другие должностные лица³.

Административное регулирование предусматривает одну процедуру, в соответствии с которой организуются и проводятся проверки граждан, индивидуальных предпринимателей и организаций. Данная процедура основана на требованиях Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294).

¹ © Лысикова С. В., 2020.

² Приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 16 июля 2012 г. № 764 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров» (изм. 05.04.2017)// Российская газета. 2012. № 215.

³ Уметбаева Ю. И. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации // Молодой ученый. 2016. № 16. С. 268.

В то же время отметим, что эти положения не регламентируют правила проверок, которые иницируются в отношении граждан. Вместе с тем, они подразумевают выдачу гражданам предписаний о проверке, результаты которой должны находить свое место в нормах закона. Следует отметить, что утвержденных форм этих документов нет, то есть в Положении они не установлены.

Тип проверок, которым подвергаются организации и индивидуальные предприниматели, может быть плановым (согласно ежегодно утверждаемому плану) и внеплановым (если станут известны обстоятельства, установленные законом). Такие формы испытаний могут быть документальными и проводиться на месте. Основанием для проверки в соответствии с п. 27 Положения является распоряжение органа Роспотребнадзора о его проведении. Проверяемое лицо должно быть ознакомлено с этим приказом и другой информацией (если этого требует закон).

В этом случае, как предусмотрено в п. 31 Административного регламента, в приказе о проведении проверки указываются правовая основа и обязательные требования, подлежащие проверке.

Юридическими фактами как основаниями для проведения проверок по исполнению законодательства в области здравоохранения являются:

- акты о нарушениях санитарно-эпидемиологических норм в результате выявления фактов, представляющих угрозу для здоровья населения, сырья или продукции, материалов, оборудования, а подтвержденного изменения показателей опасных веществ в среде обитания;
- жалобы или обращения граждан (руководителей организаций);
- административные акты главных государственных санитарных врачей субъектов Российской Федерации и их заместителей;
- зафиксированные официально случаи отравлений, заболеваний, в том числе профессиональных;
- наличие аварийных ситуаций, негативно влияющих на санитарно-эпидемиологическое состояние;
- проверки устранения ранее выявленных нарушений санитарного законодательства.

Если поступает жалоба на возникновение массовых инфекционных и неинфекционных заболеваний, немедленно выдаются предписания, на осуществление предупредительных мер внепланового характера. В то же время законодатель устанавливает предельный срок для таких незапланированных проверок: выявление некачественной продукции устанавливается за три дня, в других случаях – месяц.

Следует отметить, что с 2018 г. в отношении всех организаций и индивидуальных предпринимателей должностные лица контролирующих органов Роспотребнадзора и Федерального медико-биологического агентства, должны использовать проверочные листы (списки контрольных вопросов). В этих списках указывается перечень вопросов по обязательным требованиям, предъявляемым к данным субъектам. Соблюдение данных требований является обязательным в целях недопущения возникновения угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан. Соответственно, предмет плановой проверки ограничен перечнем вопросов, которые включены в проверочные листы.

Предметом проверок в рамках государственного санитарно-эпидемиологического надзора являются:

- правильность выполнения проверяемыми лицами в ходе своей работы законодательных норм;
- реализация мер санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера;
- строгое подчинение техническим регламентам, исполнение предписаний, выданных должностными лицами надзорных органов¹.

Кроме того, в случаях, предусмотренных пп. «а» и «б» п. 2 ч. 2 ст. 10 ФЗ № 294, внеплановая проверка может проводиться только по согласованию с органами прокуратуры. При этом проверяемое юридическое лицо или индивидуальный предприниматель получают копию решения органа прокуратуры о согласовании внеплановой проверки.

Так, обязательное согласование органов прокуратуры требуется, если проверка проводится по фактам возникновения угрозы причинения вреда здоровью или жизни граждан, а также нанесенного ущерба окружающей среде.

Заметим, что сегодня при осуществлении контрольно-надзорной деятельности уполномоченными органами применяется подход рисковей ориентации, то есть создается реестр субъектов и объектов государственного санитарно-эпидемиологического надзора по категориям риска².

Согласно указанному подходу каждому объекту, подлежащему проверке, присваивается один из шести классов опасности, начиная от чрезвычайно высокого риска до низкого риска, который определяется рядом показателей: видом деятельности, объемом выпускаемой продукции, число граждан, находящихся под воздействием, добросовестность организаций и индивидуальных предпринимателей в отношении соблюдения обязательных требований санитарно-эпидемиологического законодательства и другие.

Все объекты надзора с их характеристиками должны быть внесены в специально разработанную программу, которая по вышеуказанным показателям автоматически рассчитывает потенциальный риск причинения вреда и, соответственно, присваивает объекту категорию риска. В случае, если имеются критерии, по которым объект можно отнести к различным категориям риска или классам опасности, будут применяться критерии, которые относят объект к более высокой категории риска или классу опасности.

По результатам проверки проводится оценка соответствия деятельности проверяемого субъекта нормам санитарного законодательства. На основании такой оценки должностными лицами территориальных органов Роспотребнадзора составляется акт проверки.

¹ О риск-ориентированном подходе при планировании и организации контрольно-надзорной деятельности Управления // URL: <http://39.rospotrebnadzor.ru/content/o-risk-orientirovannom-podhode-pri-planirovanii-i-organizacii-kontrolnoy> (дата обращения: 20.11.2020).

² П. 1 Постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 марта 2020 г. № 9.

Согласно ст. 50 ФЗ № 294, в случае, если нарушаются нормы и требования санитарного законодательства или присутствует угроза, провоцирующая возникновение и распространение заболеваний инфекционного и массового неинфекционного характера, то должностным лицам, осуществляющим функции санитарно-эпидемиологического надзора, разрешается выносить гражданам и организациям предписания, которые должны быть исполнены в установленные сроки. Такие предписания предполагают:

- устранение выявленных нарушений;
- прекращение реализации пищевых продуктов, продовольственного сырья и продукции, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям;
- проведение дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Поскольку предписание является обязательным приложением к акту проверки, то оно подлежит вручению лицу, в отношении которого инициирована проверка. Происходит это одновременно с выдачей акта проверки, при соблюдении других условий соответствующих процедур. Следует отметить, что предписание может быть выдано не только по результатам проведенной проверки, но и на основании проведенного административного расследования.

Таким образом, надзор за организацией санитарно-защитных зон предприятий, организаций, сооружений и прочих объектов, которые представляют собой источники негативного воздействия на здоровье населения и среду обитания – это одно из самых важных направлений деятельности органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Такой надзор осуществляется в форме проведения плановых и внеплановых проверок в целях соблюдения субъектами норм и требований санитарного законодательства и выявления нарушений санитарных норм и правил.

В настоящее время большинство граждан и организаций сознательно соблюдают требования и ограничения, связанные с реализацией мер по противодействию распространения COVID-19. В то же время не все граждане соблюдают установленные запреты, что вынуждает государство вводить или усиливать существующие, в основном административные, меры ответственности.

Руководствуясь этим положением, принимая во внимание распространение коронавирусной инфекции, главный государственный санитарный врач отдал распоряжение высшим должностным лицам на территории субъектов Российской Федерации, обеспечить введение ограничительных мер, в том числе режима самоизоляции¹.

¹ Пп. «а. 2» п. «а» ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/; пп. «в», «г», «ф», п. 1 ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ ...; Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349080/.

Если на определенной территории существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, в том числе в связи с распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих, вводится режим повышенной готовности. При его введении устанавливаются обязательные для исполнения правила поведения. Соответствующие постановления могут быть приняты Правительством Российской Федерации, а также уполномоченными лицами на региональном уровне.

Эти правила, установленные Правительством Российской Федерации, содержат, в частности, положение, запрещающее гражданам в случае возникновения чрезвычайной ситуации принимать меры, угрожающие их собственной безопасности, жизни и здоровью, а также безопасности, жизни и здоровью других лиц.

Кроме того, дополнительные правила могут устанавливаться региональными государственными органами в случае введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории того или иного субъекта Российской Федерации¹.

¹ Пп. «а. 2» п. «а» ст. 10, пп. «ф» п. 1, пп. «в», «г», «п» ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Маматов М. В.¹,

*заведующий отделом научного обеспечения участия прокурора
в гражданском, арбитражном и административном процессе,
производстве по делам об административных правонарушениях
НИИ ФГКОУ ВО Университет прокуратуры Российской Федерации
кандидат юридических наук*

Маслов И. А.²,

*старший научный сотрудник отдела научного обеспечения участия прокурора
в гражданском, арбитражном и административном процессе,
производстве по делам об административных правонарушениях
НИИ ФГКОУ ВО Университет прокуратуры Российской Федерации*

Симонова И. С.³,

*старший научный сотрудник отдела научного обеспечения участия проку-
рора в гражданском, арбитражном и административном процессе,
производстве по делам об административных правонарушениях
НИИ ФГКОУ ВО Университет прокуратуры Российской Федерации*

СОСТОЯНИЕ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ ИНОСТРАНЦЕВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРЕЛОМЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОНАРУШАЕМОСТИ

Проблематика адаптации и интеграции иностранцев (иностранцев граждан и лиц без гражданства) в Российской Федерации является весьма злободневной в условиях значительных миграционных потоков на территорию нашей страны. С учетом этого в качестве одной из основных задач государственной миграционной политики определено создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в стране иностранцев посредством формирования институтов и механизмов социальной и культурной адаптации.

Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., в которой уточнены цели миграционной политики: наряду с обеспечением национальной безопасности, содействием экономическому развитию и укреплении демографии упомянуты повышение качества жизни населения, обеспечение пространственного развития страны, поддержание межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе при защите и сохранении русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России.

В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666, среди задач в сфере государственной национальной политики страны названо формирование системы социальной и культурной адаптации

¹ © Маматов М. В., 2020.

² © Маслов И. А., 2020.

³ © Симонова И. С., 2020.

иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество (подпункт «ж» пункта 21).

Нормы, касающиеся важнейших элементов в процессе адаптации иностранцев – изучения ими русского языка, культуры, традиций, основ законодательства и истории принимающего общества – закреплены в ст. 15¹ Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». С учетом этой нормы с 1 января 2015 г. иностранным гражданам при оформлении документов на осуществление трудовой деятельности либо получение разрешения на временное или постоянное проживание (вид на жительство) требуется подтверждение знания русского языка, истории России и основ российского законодательства. Тестирование проводится в сотнях государственных вузов и негосударственных образовательных организациях; координируют эту работу 13 вузов, среди которых Государственный институт русского языка имени А.С. Пушкина, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Российский университет дружбы народов, Санкт-Петербургский государственный университет, Дальневосточный федеральный университет, Белгородский государственный национальный исследовательский университет¹.

Общий объем ассигнований только федерального бюджета на реализацию в 2017–2025 гг. подпрограммы «Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации»² определен в размере 624,0714 млн рублей.

В соответствии с распространенными в настоящее время подходами социальная и культурная адаптация иностранцев – это процесс освоения лицами, временно прибывающими в Российскую Федерацию и членами их семей русского языка, социальных и культурных, правовых и экономических норм российского общества³. Иными словами, в рафинированном виде результатом этой большой и очень значимой работы можно считать прежде всего – снижение конфликтов различного генеза с участием таких лиц.

Поэтому в качестве одного из индикаторов результативности принимаемых в анализируемой сфере мер предлагается обратить внимание на состояние, например, административной правонарушаемости среди иностранцев. Сложно игнорировать то обстоятельство, что недостаточная социально-культурная адаптация и интеграция таких лиц в соответствии с реалиями российского общества может проявляться в каждом факте их противоправного поведения.

¹ См. подробнее: Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 августа 2017 г. № 856 «Об утверждении перечня образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики».

³ П. 1 ч. 1 ст. 2 проекта Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», разработанного Федеральным агентством по делам национальностей.

Современные формы статистического учета основных административно-юрисдикционных органов, задействованных в миграционной сфере, позволяют провести соответствующую выборку данных¹ и показывают следующее.

Только органами внутренних дел, обладающими наиболее широкой компетенцией в сфере административного преследования, в 2019 г. в отношении иностранцев составлено 1 406 286 протоколов об административных правонарушениях, что соответствует примерно 2 % общего объема такой работы (в 2018 г. – 1 472 023 или 1,4 %, в 2017 г. – 1 790 909 или 1,8 %):

Составлено протоколов		2017 г.	2018 г.	2019 г.
об административных правонарушениях				
в сфере охраны	всего	8447191	7628572	7076661
общественного порядка	в отношении иностранцев	551240	504924	485285
в сфере безопасности	всего	90565075	92897002	62485771
дорожного движения	в отношении иностранцев	915281	648844	620496
в сфере миграции	всего	1589314	1584049	1514477
	в отношении иностранцев	322847	317794	299855
в рамках применения регионального	всего	16584	36277	64057
законодательства об административных правонарушениях	в отношении иностранцев	1541	461	650
ИТОГО	всего	100618164	102145900	71140966
	в отношении иностранцев	1790909	1472023	1406286

Обращает на себя внимание, что правонарушаемость снижается (–29,3 % за 3 года), однако темпы этого процесса среди иностранцев отстают (–21,4 %) – это с учетом функционирования системы специальных мер, направленных на социально-культурную адаптацию иностранцев, в то время, как российские граждане не находятся под столь пристальной профилактической опекой. Если не подразумевать, что именно такое приближение к российским реалиям предполагалось по результатам соответствующей работы с иностранцами, то ситуация настораживает (иначе получается, что «адаптировались» настолько, что даже превзошли своих «учителей»).

¹ Выборочные данные из формы 1-АП «Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации» за 2013–2019 гг. (утверждена приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 14 мая 2012 г. № 507).

Разумеется, сделать более объективные выводы позволит применение расчетов на основе коэффициента деликтности (то есть на 100 тыс. российских граждан и иностранцев), а также учета изменений в кадровом составе, нагрузке на одного сотрудника и даже административно-юрисдикционной компетенции органов внутренних дел. Такое исследование достаточно трудоемко и требует глубокого погружения специалистов в этой области, усилия которых помогут более точно определить действительную результативность применения мер социально-культурной адаптации и интеграции иностранцев для упреждения противоправного поведения.

Необходимость такой кропотливой аналитической работы усматривается из судебной практики¹, согласно которой за последние три года отмечается рост числа подвергнутых административному наказанию иностранцев на 5,6 % (с 195 883 в 2017 г. до 206 772 в 2019 г.):

	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Судами подвергнуто всего лиц административному наказанию	5 509 733	5 943 053	5 911 007
из них иностранцев	195 883	180 655	206 772

Интересно, что в 2013 г. (до начала действия комплекса мер, предоставляющих иностранцам возможность полноценно адаптироваться к культурным и социальным условиям страны пребывания)² судами³ было подвергнуто административному наказанию 170 078 иностранцев, а всего 4 922 138 лиц. Из этого можно сделать вывод, что применение системы социально-культурной адаптации не коррелирует с динамикой административной правонарушаемости иностранцев, которая за 7 лет выросла на 21,6 % (даже опережая общий показатель, выросший на 20,1 %).

При анализе вышеприведенных данных необходимо учитывать особую роль⁴ суда как независимого и беспристрастного арбитра и вместе с тем наиболее компетентного в сфере определения правовой справедливости органа власти.

Именно поэтому к подведомственности судов отнесено рассмотрение главным образом тех дел, где тяжесть правонарушения предопределяет более суровые

¹ Выборочные данные из формы № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» за 2013–2019 гг. (утвержден приказами Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации 28 июня 2013 г. № 130, от 11 апреля 2017 г. № 65).

² Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161939.

³ Применительно к МВД России возможность такого сопоставления с данными 2013 г. отсутствует ввиду корректировки форм статистической отчетности и изменений в компетенции этого органа.

⁴ См подробнее: определения Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 г. № 926-О, от 29 мая 2014 г. № 1013-О и др.

меры ответственности со значительным карательным воздействием на нарушителя. По состоянию на 27 ноября 2020 г. к исключительному ведению судов отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях по 262 статьям полностью и 80 статьям в отдельных частях, а также об иных административных правонарушениях при наличии условий, предусмотренных ч. 1¹–3 ст. 23.1, ст. 23.2 КоАП РФ.

Применительно к иностранцам основная нагрузка, как показывает структурный анализ, приходится в судах на административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации (глава 18 – 163 303 факта в 2019 г.), что закономерно. Между тем распространенными являются административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (глава 20 – 14 878); в области дорожного движения (глава 12 – 10 610), таможенного дела (нарушение таможенных правил) (глава 16 – 7 220), предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (глава 14 – 3 579); против порядка управления (глава 19 – 2 150); посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (глава 6 – 1 689), на институты государственной власти (глава 17 – 1 165); в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней (глава 15 – 905), охраны собственности (глава 7 – 891). Для сравнения значительно реже суды привлекали иностранцев к административной ответственности за правонарушения, посягающие на права граждан (глава 5 – 149); в области охраны окружающей среды и природопользования (глава 8 – 82); на транспорте (глава 11 – 13); в области связи и информации (глава 13 – 8); в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (глава 10 – 3); в промышленности, строительстве и энергетике (глава 9 – 2).

Таким образом материалы практики компетентных административно-юрисдикционных органов свидетельствуют об имеющихся резервах в реализации потенциала мер по социально-культурной адаптации и интеграции иностранцев, что может быть связано с формальным подходом, неправильной расстановкой приоритетов, недостаточной нацеленностью на результат, а иногда даже злоупотреблениями.

Органами прокуратуры ведется значительная работа по противодействию нарушениям закона в сфере миграции, в том числе по вопросу социально-культурной адаптации и интеграции иностранцев¹:

	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Всего выявлено прокурорами нарушений прав и свобод человека и гражданина	2623585	2602147	2478600

¹ Выборочные данные из формы ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2017–2019 гг. (утверждена приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 828, от 20 июня 2018 г. № 368).

Из них о миграции	30591	25153	27691
Всего граждан, права и свободы которых защищены	–	1533554	1063295
Из них о миграции	–	2643	2796

Например, прокуратурой Пригородного района Свердловской области¹ по результатам мониторинга сети «Интернет» выявлены сайты, на которых иностранцам предлагалось приобрести сертификаты владения русским языком, знания истории России и основ российского законодательства без фактического проведения тестирования. Также предлагалось оформить без прохождения обучения дипломы, школьные аттестаты и другие документы. Причем ознакомиться с этой информацией и за плату приобрести фальшивки (в том числе заказать их доставку) мог любой интернет-пользователь (по инициативе прокуратуры в настоящее время информация на указанных интернет-страницах признана судом запрещенной к распространению).

Между тем прокурорский надзор ограничен сферой исполнения норм закона. Непосредственно вопросы целесообразности и эффективности принимаемых мер в рассматриваемой области находятся за рамками компетенции прокуратуры, хотя результаты ее деятельности могут сигнализировать об имеющихся здесь сложностях и резервах их преодоления. Изложенное важно учитывать при совершенствовании правовой регламентации действующей системы социально-культурной адаптации и интеграции иностранцев в российское общество. Главной целью таких корректировок, на наш взгляд, должно стать определение в законодательстве четких и объективных критериев оценки результативности каждой из применяемых мер (их групп), а также закрепление самоподдерживающих механизмов для противодействия любым попыткам имитации деятельности и злоупотреблений.

¹ В Свердловской области по требованию прокуратуры заблокированы интернет-страницы, предлагавшие приобрести фальшивые дипломы, сертификаты и аттестаты // URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1335836> (дата обращения: 24.11.2020).

Малахов С. А.¹,

адъюнкт кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМ ПРАВЕ И СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Для начала следует определить, что административно-деликтное законодательство и законодательство об административных правонарушениях в настоящей статье рассматриваются как одна правовая категория.

С лингвистической точки зрения термин деликт является синонимом термина правонарушение, так в юридической энциклопедии: «деликт (от лат. *delictum* – нарушение, вина; англ. *delict*) – в широком значении правонарушение, т. е. незаконное действие, проступок»², аналогичные определения содержатся и в толковых словарях.

Деликт как юридическая конструкция появился в римском праве Античности и подразделялся на частный и публичный. В ходе рецепции римского права в европейские системы права термин деликт так же стал активно использоваться в Российской правовой действительности. В связи с этим, считаем допустимым использование термина – административно-правовой деликт тождественным административному правонарушению.

На сегодняшний день вопросы административной ответственности, административных правонарушений, административных наказаний входят в предмет правового регулирования отрасли административного права и это факт, однако нам видится, что он нарушает правовую логику построения системы права в России.

Дело в том, что административное право в качестве отрасли права имеет свой характерный только для нее предмет правового регулирования, а именно исполнительную деятельность органов государственного управления при осуществлении управленческих функций.

Так мы видим, что данный вид деятельности напрямую связан с явлением публичного управления, которое представляет собой властное управляющее воздействие на объекты управления (общественные отношения, их участников, процессы, феномены, события), реализуемое субъектами такого управления, т. е. органами государственного (или муниципального) управления (в лице уполномоченных должностных лиц)³.

Наиболее емко на наш взгляд предмет административного права как отрасли права сформулировал в своих научных трудах Козлов Ю. М., который под предметом административного права понимал общественные отношения управленческого характера. Условиями отнесения общественных отношений к данной категории является, во-первых, наличие субъекта в виде органа государственного управления,

¹ © Малахов С. А., 2020.

² Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М. : 1997, С. 110.

³ Понкин И. В. Теория государственного управления: учебник / И. В. Понкин; предисл. А. Б. Зеленцова. М. : ИНФРА-М, 2020. С. 43.

а во-вторых, данные отношения должны возникать по поводу исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления¹.

В науке на протяжении продолжительного времени ведется полемика о существовании и об отраслевой принадлежности административно-деликтного права, данные вопросы многократно поднимались в работах известных ученых-административистов: Гришкова А. А., Денисенко В. В., Дугенца А. С., Зырянова С. М., Кирина А. В., Кисина В. Р., Попова Л. Л., Попугаева Ю. И., Соловья Ю. П., Старилова Ю. Н., Татаряна В. Г., Шергина А. П. и многих других.

Общественные отношения в пределах которых реализуется административная ответственность, применяется административное принуждение выходят за рамки предмета административного права и являются предметом административно-деликтного права².

Кроме наличия своего предмета правового регулирования, для административно-деликтного права характерен свой метод правового регулирования, отличный от административно-правового, и обособленность нормативных источников³.

В пользу позиции о самостоятельности отрасли административно-деликтного права говорит и наличие принципов, характерных для отраслей права, в рамках которых реализуется публичная юридическая ответственность. К таким следует отнести презумпцию невиновности, обеспечение законности при применении мер принуждения в связи с совершенным лицом противоправным деянием.

На наш взгляд, одним из генеральных условий, необходимых для эволюции совокупности норм в подотрасль или даже в отрасль права является развитая система законодательного оформления нормативного материала.

Традиционным для Российской системы права является построение отрасли законодательства вокруг основополагающего нормативного правового акта, как правило, кодекса. В уголовном законодательстве – Уголовный кодекс Российской Федерации, в уголовно-процессуальном – уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, в налоговом законодательстве – налоговый кодекс Российской Федерации, в гражданском законодательстве – Гражданский кодекс Российской Федерации и так далее.

Однако, в административном законодательстве одного фундаментального кодифицированного нормативно-правового акта нет, им принято считать Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, что является на наш взгляд ошибочной точкой зрения.

Нам видится, что основной нормативный правовой акт должен содержать в себе нормы, регулирующие предмет отрасли права в полном объеме, в административном праве предметом выступает прежде всего исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления, а не вопросы реализации административной ответственности.

¹ Козлов Ю. М. Избранные труды: сборник научных трудов / отв. ред. и сост. Э. П. Андрюхина. М. : Проспект, 2017. С. 26.

² Административно-деликтное право : учебник / [Г. Х. Хадисов и др.]. Т. 1. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. С. 20.

³ Шергин А. П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5. С. 177.

Подобную точку зрения не является новой и ее неоднократно в своих трудах высказывали некоторые ученые, позицию которых мы разделяем¹.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а также принимаемые в соответствии с ним законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях являются центральными источниками административно-деликтного законодательства, это обуславливается их содержательной стороной, официальным признанием их в данном качестве, а также предназначением, которое вложил в данные нормативные правовые акты законодатель.

Предназначение законодательства об административных правонарушениях заключается, как нам видится, в создании охранительного механизма общественных отношений², поддержании правопорядка в государстве, конкретизируют направления правовой охраны задачи, сформулированные законодателем в федеральном кодексе³.

Переходя к рассмотрению системы административно-деликтного законодательства необходимо определить общее понятие законодательства. В теории права законодательство понимают как совокупность источников права, положения которых определяют правовое регулирование общественных отношений в пределах юрисдикции государства⁴.

Процессы систематизации правовых норм, нормативных правовых актов и других источников права является закономерным явлением, детерминированным практической необходимостью в использовании правовой информации в различных сферах человеческой деятельности. Дело в том, что реализуя законодательные предписания субъект правоприменения сталкивается с большим массивом правовых норм и эффективность работы с ними будет напрямую зависеть от степени их систематизации.

В правовой науке используется формулировка «система законодательства об административных правонарушениях», «система административно-деликтного законодательства».

Однако, исследованию системных признаков, позволяющих заключить, что данное законодательство действительно является системой, уделено крайне мало внимания и данная проблематика является не достаточно теоретически разработанной.

Степень развитости отрасли права напрямую коррелирует с изменениями в законодательстве отрасли и зависит от уровня систематизации его составляющих.

¹ Попугаев Ю. И. Теоретико-прикладные проблемы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: дис. ... д-ра юрид. наук: М., 2006. 390 с.

² Василенко Г. Н. Лобанова И. К. Административно-правовое противодействие обороту материалов или предметов, содержащих порнографическое изображение несовершеннолетних / под общ. ред. А. И. Каплунова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения). Спб. : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2019. С. 98.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020) // СПС «КонсультантПлюс» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661.

⁴ Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для вузов / В. С. Нерсисянц. М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 444.

Если нормативные правовые источники находятся в бессвязном, хаотическом состоянии, то о какой эффективности их применения может идти речь. Такое состояние законодательства нивелирует даже его достаточно содержательную проработанность.

Отсутствие системного подхода при разработке нормативного материала приводит к возникновению правовых дефектов, которые наносят огромный ущерб правоприменительной практике и правосознанию.

Определить системные признаки и доказать, что законодательство об административных правонарушениях в России является не просто конгломератом нормативных правовых актов, регулирующих группу общественных отношений, связанную с административным принуждением и административной ответственностью, а именно системным образованием является, на наш взгляд важной теоретической задачей, имеющей и практическую пользу.

Маркина Э. В.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

кандидат юридических наук, доцент

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Несмотря на возрастающий интерес и актуальность проблемы антикоррупционной подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих как превентивной меры противодействия этому явлению в органах государственной власти и местного самоуправления, в отечественной науке остается недостаточно изученными некоторые основополагающие направления. Например, необходимость и специфика создания выделенных подразделений в составе вузов, осуществляющих такой вид подготовки для указанной категории на постоянной основе.

Проблема коррупции является серьезным препятствием реализации поддержки государственной власти со стороны гражданского общества. Процессы борьбы с коррупцией и реформирования системы государственного управления и государственной службы неотделимы, имеют множество точек соприкосновения (совершенствование законодательства, развитие государственного и общественного контроля, гласности, развитие институтов административной и профессиональной этики и др.).

Формируя систему эффективной антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих, необходимо учитывать опыт зарубежных государств в данной сфере. В первую очередь положительный опыт преобразования в сфере государственного управления в странах, добившихся успехов в исследуемой области, опирался на социальные факторы.

Антикоррупционная подготовка служащих рассматривается за рубежом как деятельность по предупреждению преступных коррупционных проявлений, направленная на уменьшение, устранение, недопущение или нейтрализацию факторов, ее вызывающих². Особенности выбора методов антикоррупционной подготовки государственных служащих в зарубежных странах уникальны и зависят не только от экономических и социально-политических условий, но и обычаев, традиций отдельных государств, территориальных и национальных особенностей, роли религии в регулировании общественных процессов.

Анализ всех приемов, методов и способов антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих и прочих категорий граждан в зарубежных странах позволяет выделить различные ее методы: классические лекции, курсы, тренинги, проведение презентаций и конференций, конкурсов, обширная просветительская деятельность (изготовление печатных материалов, аудио- и видеофильмов тематической направленности); эффективные формы практического

¹ © Маркина Э. В., 2020.

² Глухова А. А., Красикова О. Г., Шпилев Д. А. Об опыте предупреждения коррупции за рубежом на современном этапе. Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3. С. 195–201.

обучения: заполнение опросников, выполнение интерактивных и ролевых заданий, обсуждение кейсов, исполнение реальных практических заданий в рамках практики и стажировки в специализированных органах по борьбе с коррупцией; методы научной работы: теоретические исследования, групповые и пленарные дискуссии. В развитых странах особое внимание в государственной антикоррупционной политике уделяется довузовской антикоррупционной подготовке, причем на этапах как средней, так и начальной школы, а также общественной пропаганде, что, по мнению автора, является целесообразным реализовать системно и в России¹.

Проблема отсутствия нормативного закрепления понятия антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих в российском законодательстве является основополагающей, поскольку обуславливает ограничение возможности комплексного формирования антикоррупционного правосознания на всех уровнях публичной власти.

Рассматривая существующие проблемы антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих, необходимо остановиться также на том, что ее эффективность возможна только при условии достаточности финансирования. Ежегодные бюджеты федерального и регионального уровня должны содержать предметные расходы на образовательные мероприятия профильных высших учебных заведений, реализацию соответствующих государственных и региональных программ, информационную поддержку.

Приоритетными направлениями финансирования системы подготовки государственных и муниципальных служащих должны стать обеспечение введения обязательных учебных программ по предотвращению коррупции и противодействия ей для учащихся по направлениям подготовки, связанным с государственной и муниципальной службой (на всех этапах обучения), а также введение на базе профильных высших учебных заведений подразделений, занимающихся не только образовательной деятельностью (реализацией соответствующих учебных программ), но и научно-практическими вопросами противодействия коррупции. В данном направлении развития системы антикоррупционной подготовки служащих проявляется также важный для реализации государственной антикоррупционной политики аспект – федеральная и региональная поддержка учебных заведений.

Одновременно с развитием финансовой поддержки антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих следует решать проблемы сотрудничества учебных заведений с органами, осуществляющими практическую деятельность в данной сфере (организация практических занятий, стажировок, прохождения учебных и производственных практик студентов профильных учебных заведений, привлечение специалистов организаций, учреждений и органов власти, осуществляющих антикоррупционную деятельность, к антикоррупционному просвещению и т. д.).

¹ Шорохов В. Е. Правосознание как антикоррупционная категория. Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 8. С. 50–54.

Полноценная реализация антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих, включающая организацию и осуществление образования по различным формам, просвещение, научно-практическую деятельность и т. д., может быть осуществлена в рамках специально созданных подразделений в структуре высших учебных заведений.

Данные подразделения могут быть созданы в различных формах в зависимости от того, какие функции они исполняют и в каких направлениях ведут деятельность. Преимущественные направления деятельности выделенного структурного подразделения по антикоррупционной подготовке государственных и муниципальных служащих – учебно-практическая и учебно-научная. В его рамках должна осуществляться, прежде всего, вузовская подготовка будущих служащих (обучение, воспитание, просвещение, мотивация к практической и исследовательской работе), дополнительное профессиональное образование действующих служащих, повышение квалификации. Кроме того, подразделением могут предоставляться консультационные услуги, вестись научные и исследовательские работы и т. д.

Разрешение проблемы содержания учебных программ антикоррупционной направленности для государственных и муниципальных служащих возможно посредством включения в них материалов по выделенным ниже направлениям:

- общая антикоррупционная подготовка – получение теоретических знаний в исследуемой области и должных этико-ценностных ориентаций слушателей, а также формирование устойчивых внутренних ограничителей, препятствующих совершению коррупционных поступков;

- правовая подготовка – уяснение прав и обязанностей различных субъектов, деятельность которых непосредственно связана с противодействием коррупции и в большей степени ей подвержена, закрепление знаний законодательства как основания ответственности за коррупционные правонарушения и предупреждения возникновения соответствующих рисков;

- практическая подготовка – формирование и развитие практических навыков антикоррупционной деятельности обучающихся;

- управленческая подготовка – приобретение знаний и навыков организации антикоррупционной деятельности с учетом специфики отдельных государственных и муниципальных органов.

Следует обратить внимание и на содержательную часть подготовки государственных и муниципальных служащих в части подготовки и разработки нормативных правовых актов, а также подзаконных актов, отвечающих требованиям антикоррупционной экспертизы. В данном случае речь идет о подготовке специалистов в сфере нормотворчества с учетом особенностей проведения антикоррупционной экспертизы, которые в дальнейшем будут формировать кадровый состав органов государственной власти и местного самоуправления¹.

¹ Шорохов В. Е. Антикоррупционное образование государственных и муниципальных служащих. Филологические науки. Вопросы теории и практики. Ч. 2. 2016. № 12(66). С. 207–209.

Следует обратить внимание и на содержательную часть подготовки государственных и муниципальных служащих в части подготовки и разработки нормативных правовых актов, а также подзаконных актов, отвечающих требованиям антикоррупционной экспертизы.

В последние годы Правительство России взяло строгий курс на деофшоризацию российской экономики, что, на наш взгляд, также будет способствовать полноценному финансированию развития государственной антикоррупционной политики по рассмотренным направлениям и созданию выверенной национальной системы антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих¹.

¹ Мартынова А. А., Дегтярева О. С. Налоговая политика 2015–2017 гг. Деофшоризация российской экономики: обзор основных концепций. Проблемы антикризисного управления и экономического развития (ПАУЭР-2016): материалы III Международной научно-практической конференции. Новосибирск: СГУПС, 2017.

Моргунова В. А.¹,

курсант 4 курса факультета подготовки

сотрудников полиции для подразделений

по охране общественного порядка

Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Актуальность темы обусловлена, в первую очередь тем, что на современном этапе развития административного права основные вопросы миграции населения становятся противоречивыми и при этом, также, имеют ряд выделенных субъективных аспектов, которые требуют незамедлительной реакции со стороны государства.

Стоит отметить, что неконтролируемая миграция – негативный фактор, как с демографической точки зрения, так и с правовой. Также, данные миграционные процессы влияют на экономику государства, в том числе на общественную безопасность и общественный порядок.

Из выше сказанного следует сделать вывод, что одним из важнейших вопросов, которые стоят перед государством, является решение проблем, возникающих в миграционной сфере Российской Федерации.

Вопрос регулирования потока мигрантов существовал во все времена, однако, в результате прогресса современного общества, а также определенной демократической направленности во всех странах, считается, что на данный момент, в большинстве стран существует достаточно «мягкая» миграционная политика. Однако, миграционная каждого государства зависит от следующих факторов: экономическое положение, демографическое положение, а также внешняя политика государства.

В Российской Федерации одной из мер наказания за нарушение российского законодательства, применяемой в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, является административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Одной из самых острых проблем, касающихся административного выдворения в Российской Федерации, является недостаток мест в специальных учреждениях, в которых содержатся иностранные граждане и лица без гражданства, до их непосредственного выдворения за пределы Российской Федерации. Данная проблема объясняется пробелом в российском законодательстве, а именно: отсутствие законодательного закрепления предельных сроков задержания данных лиц в специальных учреждениях.

Данная проблема вызывает множество недовольств со стороны граждан Российской Федерации. Это объясняется тем, что иностранные граждане и лица без гражданства, находясь в специальных учреждениях, содержатся там за счет средств государственного бюджета. Отсюда следует вывод: лица, нарушающие

¹ © Моргунова В. А., 2020.

российское законодательство, содержатся за счет налогов граждан Российской Федерации.

Так, помимо выше указанной проблемы, существует следующий вопрос.

Лица, которые подвергаются административному выдворению за пределы Российской Федерации, по возвращению их на родину, не теряют надежды вернуться снова в страну, которая приносит им заработок. Иностранцы граждане в своей стране меняют свои документы, а именно: изменяют фамилию, имя, отчество, а зачастую, достаточно сменить одну букву в имени. После чего, данные лица для правоохранительных органов Российской Федерации считаются новыми лицами, которые ранее не были в стране.

Данная проблема является актуальной, о ней все государственные органы проинформированы, однако, из-за отсутствия правового регулирования ничего сделать не могут. А как следствие – правонарушители вновь и вновь пребывают в Российской Федерации и продолжают противоправные деяния, тратив при этом средства государственного бюджета.

Морозов А. А.¹,

доцент кафедры административного права

Санкт-Петербургского университета МВД России,

кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Любая структура, работающая на основе императивных методов, имеющая органы наделенные контрольными, надзорными, лицензионными и разрешительными полномочиями не лишена недостатков. В органах власти и управления серьезной проблемой является коррупция. В Российской Федерации она стала глобальным фактором, негативно влияющим экономическую безопасность страны и ее государственные устои. Отметим, что в нашей стране сформировалась достаточная правовая база антикоррупционного характера. Основным законом является федеральный закон «О противодействии коррупции»², кроме него были приняты федеральные законы «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³, «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»⁴, «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁵. Также Россия участвует в международных антикоррупционных конвенциях, а именно: Конвенции о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, Конвенции ООН против коррупции, Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протокола против

¹ © Морозов А. А., 2020.

² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ст. 6228 (ч. 1).

³ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁴ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2306.

⁵ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50. Ст. 6953 (ч. 4).

незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее.

Несмотря на наличие соответствующей нормативной базы, ее практическая реализация, по мнению автора, выявляет следующие проблемы:

- множественные необоснованные запреты в экономической сфере;
- недостаточный уровень оплаты труда основной массы государственных служащих;
- отсутствие реального общественного контроля за деятельностью органов власти и управления;
- отсутствие грамотной антикоррупционной пропаганды на фоне культивируемой в средствах массовой информации (СМИ) пропаганды потребления;
- отсутствие возможности создания и работы независимых СМИ на муниципальных и региональных уровнях;

Рассматриваемое явление присутствует на всех властных уровнях. Анализ нормативно-правового, статистического материала, материалов судебной практики конкретизирует коррупционные проявления.

К ним относятся: совместительство в предпринимательских организациях, контролируемых органом власти; создание коммерческих структур, через родственников, бывших сослуживцев, друзей, земляков и т. д.; участие в приватизации госпредприятий; незаконная передача бюджетных средств заинтересованным хозяйствующим субъектам; создание приоритетных возможностей при получении кредитов; использование предоставленных для служебной деятельности помещений, транспорта, денежных средств в личных неслужебных целях; завуалированные вознаграждения за исполнение профильных обязанностей (незаконные премии, завышенные гонорары, оплата фиктивно оформленной работы, выдача беспроцентных кредитов на длительные сроки).

В научных работах уже детализировались причины коррупции. Как правило все авторы сходятся в их классификации, например, «причинами коррупции выделяют: правовую пассивность и незнание антикоррупционного законодательства; психологическую готовность части граждан к мздоимству, в том числе вследствие низкого уровня материальной обеспеченности; многочисленные коллизии и пробелы в законодательстве»¹.

Безусловно с подобными выводами следует согласиться. Но все же ситуация глубже и серьезнее. Так высокая должность предполагает участие в различных официальных мероприятиях (открытие бизнес проектов, заграничные командировки, с привлечением большого штата сопровождающих, создание и штатное расширение представительств, пресс-служб и иных структур, необходимость в которых обусловлена трудоустройством родственников и знакомых). Следует отметить, что государственный служащий занимающий высокий пост, обязан уметь общаться с представителями СМИ, причем так, чтобы выступления для прессы были понятны обычным гражданам.

¹ Гриб В. Г. Противодействие коррупции : учебное пособие / В. Г. Гриб, Л. Е. Окс. М. : Московская финансово-промышленная академия, 2011. С. 121–122.

Обозначим одну из особенностей декларирования доходов государственных служащих, а именно – предоставление данных о доходах и имуществе отражаемое в соответствующей справке. Оно касается также супругов и несовершеннолетних детей госслужащего. Но преимущественно возраст родителей несовершеннолетних детей, составляет 20–40 лет. Если же проанализировать перечень должностей в органах власти и управления, в которых есть коррупционная составляющая, то это руководители 45–50 лет и старше. Как правило у данной возрастной группы дети старше 18 лет. Данная норма объективно воспринимается обычными гражданами, как узаконенная возможность оформлять дорогостоящее имущество на совершеннолетних детей высокопоставленных чиновников, формально остающихся честным перед законом.

Еще одним примером следует считать условие обоснованности проверки доходов государственного служащего при приобретении, стоимость которого в три раза и более превышает его годовой заработок.

Доходом будет считаться вся начисленная заработная плата (денежное содержание), то есть до удержания с нее налога на доходы физических лиц (НДФЛ), то есть налог не учтен. Почему не учитываются расходы, имевшие место в эти три года (питание, квартплата, бытовые услуги, уплата имущественных налогов, расходы на остальных членов семьи, включая покупку одежды, обуви, средств гигиены и т.д.).

Автор уверен, в необходимости внесения правовой нормы, по которой конкретное лицо обязано доказывать, что не совершило коррупционных действий и средства на приобретение имущества носят легальное происхождение. Автор не ставит под сомнение действие принципа презумпции невиновности по коррупционным правонарушениям, но тогда необходимо изменить нормы, позволяющие скрывать совершение коррупционных нарушений. Например, искусственно ограничивающие размеры нарушения до суммы дохода за три года.

К примеру: денежное содержание сотрудника ОВД в должности заместителя начальника районного УМВД в Санкт-Петербурге за 2019 год – 1,2 млн руб. Если он приобретает автомобиль за 3,599 млн руб., то формальные основания проведения проверки отсутствуют.

Следует закрепить иной подход при расчете соотношения доходов и расходов для критериев законности приобретения дорогостоящего имущества. Например, путем суммирования расходов всех членов семьи с учетом стоимости потребительской корзины, этой семьи¹.

Предлагаемая формула расчета средств, остающихся на крупные покупки должна считаться как разница между совокупным доходом семьи, с уже удержанными налогами и суммой прожиточного минимума, всех членов семьи, применительно для конкретного региона². Но тогда денег на крупные покупки не остается.

¹ Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (в ред. от 01.04.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 43. Ст. 4904.

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22 августа 2019 г. № 558 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и для основных социально-демографических групп населения в Санкт-Петербурге за II квартал 2019 г.» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.11.2020).

Семья из четырех человек (муж, жена и двое детей) должна иметь прожиточный минимум чуть более 45,5 тыс. руб.

В этом случае существенно снижается размер условно накопленных средств, потраченных на крупную покупку. Но такой семье нужно будет жестко ограничивать себя в питании, отказывать себе в отдыхе, культурном досуге, и других благ.

С учетом вышеприведенного примера у заместителя начальника территориального УМВД после удержания НДФЛ остается 1,044 млн руб. в год. Если имеет место типовая ситуация: жена-домохозяйка и двое детей, то максимально ограничивая себя, исходя из прожиточного минимума на жизнь необходимо – 546 тыс. руб. (45,5 тыс. × 12 мес.) Остаток – 498 тыс. руб. в год. На машину стоимостью 3,599 млн руб. надо копить более семи лет, во всем себе отказывая.

И это еще не учтена особенность, что множество сотрудников имеют кредиты, в том числе и договоры ипотечного кредитования на покупку жилой недвижимости, так как в силу экономических причин, ст. 44 ФЗ «О полиции» (право сотрудника полиции на жилищное обеспечение) не работает.

Еще одним примером неэффективности антикоррупционного законодательства является невозможность свободного доступа к, так называемому, реестру взяточников (ст. 15 ФЗ «О противодействии коррупции»)¹.

Перечень (реестр) госслужащих уволенных в результате утраты доверия размещается в государственной информационной системе (ГИС), но доступ к такой информации есть только у государственных органов и иных субъектов с государственным участием. Увольнение в связи с утратой доверия фактически завуалировано помогает коррупционеру уйти от уголовного наказания. Увольнение происходит, когда имеется серьезный компромат и опубликование подобной информации ударяет по имиджу всей власти, у коррупционера сохраняется имущество, многократно превышающее по стоимости его совокупные доходы за все годы службы.

Противостояние коррупционным явлениям требует соблюдения морально-нравственных норм, предусматривающих конкретные ограничения. В действующем законе «О противодействии коррупции» не конкретизированы ограничения, что сводит эффективность борьбы с коррупцией к минимуму.

Еще одной формой коррупционных действий можно обозначить так называемые «решения на перспективу». Имеются ввиду решения по дополнительным выплатам для выходящих на пенсию высокопоставленных чиновников. Решения эти инициирует, как правило, региональная администрация. Но законодательная инициатива исходит от соответствующего регионального парламента.

Пенсионное обеспечение государственных служащих осуществляется на осно-

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

вании закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹. Механизм начисления пенсий бывшим государственным служащим выигрышно отличается от порядка начисления пенсий для большинства граждан, в отношении которых действует федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»².

Попытки противостоять такой ситуации предпринимают органы прокуратуры. Автор не ставит своей целью детализировать в статье конкретные ситуации. Но ряд примеров, а также статистический материал по рассматриваемой тематике обозначен в монографии автора по профильной теме³.

В тоже время автору хотелось бы конкретизировать ряд ограничений, закрепление которых на законодательном и на локальном уровнях повысили бы эффективность борьбы с коррупцией. К ним следует отнести:

- отказ от участия в мероприятиях формального характера;
- отказ от участия коммерческих мероприятиях, связанных с инициированием бизнес проектов;
- отказ от участия в мероприятиях, предполагающих затраты из внебюджетных источников;
- ограничение зарубежных поездок, с минимизацией или сокращением сопровождающего контингента;
- ведение документации и выступления в СМИ на понятном для обычных граждан языке;
- минимизация использования служебного транспорта, с сопровождением;
- введение ограничений по срокам эксплуатации движимого и недвижимого имущества, находящегося на балансе органов власти и сроков эксплуатации после проведенного ремонта;
- запрет на не предусмотренные пенсионным законодательством дополнительные выплаты пенсионерам из числа государственных служащих.

Далее перейдем к рассмотрению причин неэффективности административно-правовых мер борьбы с коррупцией в России.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» в ст. 2 конкретизирует административно-правовую специфику борьбы с этим явлением⁴. Законом закреплены направления административной деятельности, декларирующие возможность противодействия коррупции методами административного воздействия.

Отталкиваясь от антикоррупционной модели поведения государства, можно

¹ Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (ред. от 07.03.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831.

² Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ред. от 04.06.2014, с изм. от 19.11.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4920.

³ Морозов А. А. Проблемы антикоррупционного законодательства Российской Федерации в условиях рыночной экономики: административно-правовой аспект : монография. СПб. : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2019.

⁴ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

обозначить причины, которые способствуют коррупции и которые можно преодолеть методом административного воздействия.

Первая причина проблема кадрового резерва лиц, идущих во власть. Задержания высокопоставленных чиновников вытекают из специфики злоупотребления ими служебным положением.

Вторая причина может быть сформулирована, как возникновение конфликта интересов государственных структур, покрывающих нарушения законодательства предпринимателями и провоцирующих таким образом нарушения в других сферах правового регулирования (антимонопольное, рекламное законодательство, противодействие рейдерству и фиктивным банкротствам).

Третья причина, это серьезное социальное расслоение в России.

Четвертая причина кроется в отсутствии общественного осуждения коррупции. Культ нетерпимости к коррупции не сформирован.

Пятая причина состоит в том, что результат, которого достигают коррупционные разоблачения за рубежом, в России не дают должного эффекта.

Шестая причина: недостаточная эффективность мер ответственности за коррупционные нарушения. Даже при применении штрафной санкции, многократно увеличенной относительно размера полученной, с виновного практически нечего взять.

Седьмой причиной является противоречие интересов бизнеса и реализуемых в отношении этого бизнеса государством проверочных действий.

Профилактика коррупции и повышение эффективности противодействия коррупции в системе органов государственной власти и управления необходимо осуществление организационно-правовых мер включающих как корректировку действующего законодательства, так и применение организационных императивных мер воздействия подзаконного характера, а именно:

1. Ограничение возраста назначения на должности руководителей органов государственной власти и управления на уровне субъектов Российской Федерации 60 годами и фиксацией периода максимального нахождения на должности не более 5 лет.

2. Ограничение возраста назначения на должности руководителей государственных учреждений в структуре федеральных органов власти 55 годами и периодом максимального нахождения на должности не более 5 лет.

3. Ротация руководителей органов власти и управления уровня субъектов Российской Федерации, их заместителей путем назначения на равные или вышестоящие должности в другие субъекты Российской Федерации.

4. Законодательный запрет на занятие предпринимательской деятельностью, включая членство в органах управления хозяйствующих субъектов на всей территории Российской Федерации для родственников руководителей субъектов Российской Федерации, их заместителей, руководителей структурных подразделений органов власти (руководителей департаментов, управлений, отделов, служб) и их заместителей, а также их родственников.

5. Пожизненный запрет на возможность занимать должности в органах управления коммерческих организаций лицам, ранее занимавшим должности руководителей органов власти и управления уровня субъектов Российской Федерации и их заместителей. К категории родственников руководителей субъектов Россий-

ской Федерации, их заместителей, руководителей структурных подразделений органов власти (руководителей департаментов, управлений, отделов, служб) и их заместителей для целей предотвращения коррупционных проявлений следует относить категории, закрепленные в Семейном кодексе Российской Федерации¹.

6. Обязать категории руководителей субъектов Российской Федерации, их заместителей, руководителей структурных подразделений органов власти и их заместителей ежегодно информировать в подаваемой справке о доходах своих и членов семьи об имеющемся имуществе совершеннолетних детей.

Подводя итоги, следует отметить, что возможность воздействия на коррупцию, как общественное явление, предполагает устранение ее причин, а делать это эффективнее методом административно-правового воздействия.

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. ФЗ № 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.

Морозов В. А.¹,

*адъюнкт кафедры административного права
факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

Научный руководитель: Василенко Г. Н.,

*Заместитель начальника кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

К ВОПРОСУ ОБ УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, СОДЕРЖАЩИХСЯ В СПЕЦИАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ МВД РОССИИ

В каждом правовом государстве, вопрос о реализации прав и свобод человека и гражданина является актуальным. Еще более актуальным является вопрос о реализации прав лиц, чья свобода ограничена. К таким лицам можно отнести граждан России, граждан иностранных государств, не имеющих гражданства, совершивших административные правонарушения и преступления, и в связи с этим содержащихся в условиях специального административно-правового режима. Так, например, иностранные граждане, подлежащие принудительному административному выдворению за пределы Российской Федерации и содержащиеся в специальных учреждениях МВД России, в соответствии с п. 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» (далее – Постановление Правительства № 1306) – «...содержатся ... в условиях, исключающих возможность самовольного оставления ими таких специальных учреждений»². Данное положение свидетельствует об ограничении права иностранцев-правонарушителей на свободу передвижения. Это право закреплено в ст. 27 Конституции Российской Федерации, где имеется пояснение о том, что данное право имеет возможность реализовать лишь тот, кто законно находится на территории

¹ © Морозов В. А., 2020.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 (ред. от 17.06.2016) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157232/75f102803b8e447b3589c67a5b927f2f16975853/ (дата обращения: 07.10.2020).

страны¹. Факт помещения иностранца в специальное учреждение обусловлен незаконностью нахождения иностранного гражданина на территории России.

Таким образом, обязательным условием реализации прав и свобод иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях МВД России является наличие ограничений и запретов, предусмотренных специальным административно-правовым режимом, установленным в данных учреждениях. Наличие такого режима обуславливает специфичность административно-правового статуса выдворяемых иностранцев².

Специальный режим, действующий на территории специальных учреждений для временного содержания выдворяемых иностранцев определяется распорядком дня, правилами содержания, в том числе правилами поведения. Кроме того, специальный режим выражается в наличии контрольно-пропускной системы, в наличии охраны, как на внешней территории объекта, так и внутри него³.

Такие условия, возникают в связи с действием мер обеспечительного характера – содержания в специальном учреждении. Они являются необходимыми для осуществления цели административного наказания – выдворения иностранца-правонарушителя за пределы страны⁴.

С одной стороны, эти условия затрудняют реализацию прав и свобод иностранцев. Во-первых, некоторые из прав (например, право на свободу передвижения) ограничены субъектом управления. Во-вторых, в связи с содержанием в замкнутом помещении (помещение, в котором содержатся иностранцы-правонарушители), реализовать свои права (например, право на телефонный разговор, на медицинское обеспечение) в кратчайший по собственному желанию срок не получится. В-третьих, в связи с индивидуальными качествами и личностными характеристиками сотрудников (работников) специальных учреждений срок реализации некоторых прилежаемых прав иностранцев может увеличиваться, а в некоторых случаях, некоторые права могут вовсе остаться не реализованными. Речь идет, например, о праве, предусмотренном п.п. «к» п. 40 Постановление Правительства № 1306 – право смотреть телепередачи в установленное время⁵. В связи с отсутствием на балансе специального учреждения телевизора, или отсутствием специального помещения для просмотра телепередач – данное право не реализуется.

¹ Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ec8354bcf00aac2d2899fbf033c3ef963e91411e/ (дата обращения: 19.09.2020).

² Морозов В. А. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальных учреждениях МВД России // Административные процедуры: проблемы правового регулирования : сборник научных статей, 2020. С. 330–332.

³ Постановление Правительства Российской Федерации № 1306 ... // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157232/29a7b517b9aac5f6b2505466d1075263be6148eb/ (дата обращения: 14.10.2020)

⁴ Шурухнова Д. Н. Виды и правовые основания применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 6. С. 140–144.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации № 1306

С другой стороны, такие ограничительные условия облегчают реализацию прав и свобод рассматриваемых субъектов. В первую очередь это предопределяется обоснованностью и детерминированностью каждого права и каждого ограничения. На этой взаимообусловленности построена вся система функционирования специальных учреждений МВД России для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. Данные условия выстраиваются таким образом, чтобы временное ограничение притязаемых прав способствовало именно достижению целей административного наказания¹.

Кроме того, существующие ограничительные рамки предусматривают четкое регулирование возникающих объект-субъектных отношений. И для того, чтобы успешно реализовывать права и свободы и осуществлять контроль за этой деятельностью, необходимо всего лишь придерживаться данных рамок².

В заключение следует отметить, что в действительности представители государственной власти серьезным образом озабочены реализацией прав и свобод человека и гражданина. Этот вопрос является основополагающим в построении и существовании правового государства. И совершенно не важно, в каких условиях осуществляется данная реализация. Важно чтобы лица, постоянно или временно проживающие на территории нашей страны смогли в полной мере реализовывать свои субъективные права, чувствовали себя защищенными, при этом соблюдая действующее законодательство и осознавая факт неотвратимости наказания за совершение преступлений и административных правонарушений³.

¹ Административное право : учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / [А. В. Зубач и др.]; под общ. ред. А. В. Зубача. М. : Юрайт, 2019. С. 116–120.

² Василенко Г. Н. Задачи и функции органов исполнительной власти в сфере миграции // Осуществление государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников : сборник научных статей участников межведомственного круглого стола. М. : МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. С. 47–53.

³ Сизов И. Ю. Отдельные аспекты административной ответственности за нарушения правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. // Административное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 1274–1276.

Морозова М. Н.¹,

адъюнкт факультета подготовки

научно-педагогических и научных кадров

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель: Бондарь Е. О.²,

заместитель начальника кафедры

административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТОВАРНОГО ЗНАКА

Развитие рыночной экономики происходит стремительными темпами, растет число юридических лиц, заинтересованных в регистрации своего обозначения в качестве товарного знака, индивидуализирующего правообладателя. По данным Роспатента к концу 2019 г. количество товарных знаков достигло 87 509, по сравнению с 2018 г. наблюдается рост на 15 %³. Данные статистические данные показывают повышенное внимание юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к обеспечению правовой охраны товарного знака как средства индивидуализации. Рост внимания к проблеме охраны товарного знака и противодействия его незаконному использованию обусловлен тем, что лица, которые незаконно используют товарный знак, причиняют как имущественный, так и нематериальный вред производителю. Одной из приоритетных задач государственной политики, в рамках обеспечения экономической безопасности является совершенствование правовых и административных механизмов защиты интеллектуальной собственности и прав российских правообладателей на объекты промышленной собственности.

Для раскрытия особенностей административно-правового регулирования необходимо рассмотреть понятие правового регулирования, в целом. С. С. Алексеев рассматривает правовое регулирование в рамках действия механизма правового регулирования, под которым понимается единая система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное воздействие на общественные отношения»⁴. Совокупность правовых средств позволяет комплексно регулировать общественные отношения в рамках правовой действительности. По мнению А. В. Малько, механизм нормативно-правового регулирования представляет

¹ © Морозова М. Н., 2020.

² © Бондарь Е. О., 2020.

³ Роспатент: Цифры, факты и проекты 2019 // URL: <https://rospatent.gov.ru/content/uploadfiles/annual-report-2019-short-version.pdf> (дата обращения: 27.10.2020).

⁴ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юридическая литература, 1966. С. 30.

собой последовательно организованную систему правовых средств, для преодоления препятствий на пути к удовлетворению субъектов правоотношений¹. По нашему мнению, данные понятия представляются общетеоретическими и применимы в рамках механизма правового регулирования в различных отраслях права.

Административно-правовое регулирование рассматривается как воздействие комплекса правовых средств на общественные отношения в целях правовой охраны и защиты частных и публичных интересов субъектов административного права, реализуемых в определенной сфере. Нормативно-правовое регулирование реализуется в рамках механизма административно-правового регулирования. По мнению А. П. Коренева, механизм административно-правового регулирования включает в себя совокупность административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения². Элементами административно-правового регулирования являются административно-правовые нормы, административно-правовые акты применения и административно-правовые отношения. В сфере правовой охраны общественных отношений, возникающих при использовании товарного знака, комплексное применение элементов административно-правового механизма позволит в полной мере обеспечить правовую защиту правообладателю исключительного права на использование товарного знака.

Общественные отношения в сфере использования товарного знака как средства индивидуализации является объектом правового регулирования не только административного права, но также и гражданского права, и уголовного права, что вызывает ряд трудностей связанных с унификацией реализации нормативно-правового регулирования в данной сфере. Тесная взаимосвязь гражданско-правового и административно-правового регулирования обусловлена тем, что в рамках гражданского законодательства рассматриваются общетеоретические положения товарного знака как объекта интеллектуальной собственности. Согласно ст. 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации³ (далее – ГК РФ), к объектам интеллектуальной собственности приравнивается товарный знак, как результат интеллектуальной деятельности. Законодательная дефиниция товарного знака определяется ст. 1477, где под товарным знаком понимается обозначение, используемое юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, в целях индивидуализации своего товара или оказываемых услуг. Дискуссионным вопросом в рамках рассматриваемой проблематики является необходимость административно-правового механизма правовой защиты за незаконное использование товарного знака. По нашему мнению, использование административно-правовых норм в рамках противодействия незаконному использованию товарного знака и обеспечению правовой защиты правообладателя от противоправных посягательств является наиболее эффективным, но одновременно представляется недостаточным.

¹ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1997. С. 625.

² Коренев А. П. Административное право России. М., 2000. С. 44–46.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ.

Эффективность использования административно-правового регулирования обусловлена несколькими факторами. Во-первых, административно-правовое регулирование тесно связано с государственным управлением и рассматривает общественные отношения, возникающие между органами публичной власти, физическими или юридическими лицами в рамках реализации прав и законных интересов. Основанием возникновения административно-правового статуса правообладателя необходимо пройти административную процедуру регистрации обозначения в качестве товарного знака в Федеральной службе по интеллектуальной собственности (далее – Роспатент). После прохождения процедуры регистрации товарный знак вносится в Государственный реестр товарных знаков, что подтверждается Свидетельством на товарный знак. Во-вторых, за незаконное использование товарного знака применяются нормы административно-деликтного законодательства. Административная ответственность за незаконное использование товарного знака предусмотрена ст. 14.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ). Диспозиция ст. 14.10 КоАП РФ содержит объективную сторону данного правонарушения, которая выражается в форме активного действия²:

- размещение изображения, сходного до смешения, с зарегистрированным товарным знаком на товарах, этикетке, упаковке;
- ввоз/ вывоз товаров без получения согласия правообладателем;
- использование товарного знака при выполнении работ, оказании услуг;
- размещение товарного знака в сети Интернет, в том числе при осуществлении продаж в Интернет-магазинах;
- производство товаров с незаконным использованием товарного знака в целях дальнейшей реализации;
- реализация товаров, которые содержат чужой товарный знак.

Производство по делам об административном правонарушении по ст. 14.10 КоАП РФ возможно без заявления правообладателя, что не создает препятствий для проведения административного расследования и дальнейшего рассмотрения дела в судебном порядке. Санкция статьи предусматривает наказание в виде административного штрафа, а также в качестве дополнительного вида административного наказания предусмотрена конфискация продукции, на которой размещен товарный знак. Таким образом, сумма административного штрафа взыскивается в пользу государственного бюджета и ущерб, причиненный правообладателю, не возмещается. Возмещение материального вреда происходит в рамках гражданско-правового регулирования. Правообладателю необходимо обратиться в суд для

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 3 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

² Бобылева М. Н. Совершенствование административно-правового механизма привлечения должностных лиц к административной ответственности за незаконное использование товарного знака // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности: взаимодействие науки, нормотворчества и практики: сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых / под ред. Р.Б. Осокина. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. С. 24.

привлечения лица, незаконно использовавшего товарный знак, к гражданско-правовой ответственности.

В заключении необходимо отметить, что административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере использования товарного знака неразрывно связано с гражданско-правовым механизмом защиты средств индивидуализации. По нашему мнению, необходимо согласовать положения административного законодательства и гражданского законодательства в области использования товарного знака, в целях единства правоприменения и защиты прав правообладателей.

Недосекова Е. С.¹,

доцент кафедры административного и финансового права

Российской таможенной академии,

кандидат юридических наук, доцент

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКА ОБЖАЛОВАНИЯ АКТОВ, РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ ИЛИ ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

На настоящем этапе развития нормативного правового регулирования в Российской Федерации следует отметить, что вопросы в области реализации прав лиц на обжалование актов, решений, действий или бездействия государственных органов и их должностных лиц получили достаточно широкое и подробное правовое регулирование. Физические и юридические лица имеют возможность обжаловать действия или бездействие, решение органов государственной власти и (или) их должностных лиц в различных формах. Можно отметить, что обжалование – это факультативный этап производства, который имеет своей целью восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, организаций. Помимо этого, производством по обращениям (жалобам) граждан и юридических лиц в рамках реализации их прав на защиту своих интересов путем обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов в досудебном порядке является одним из наиболее важных блоков административной юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти.

Стоит отметить, что, несмотря на обширное правовое регулирование и установление порядка обжалования, легального определения данной правовой категории нет. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ФЗ № 59) в ст. 4 содержит определение жалобы – это «просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц».

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) содержит общее положение, устанавливающее ответственность должностного лица в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

При анализе вопросов, связанных с обжалованием решений, действий (бездействия) таможенных органов необходимо обратить внимание на ст. 358 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС), которая содержит несколько важных положений:

- подать жалобу может любое лицо;
- обжаловать можно решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц (однако не упоминаются об обжаловании актов);

¹ © Недосекова Е. С., 2020.

– ТК ЕАЭС содержит отсылочные нормы, устанавливая, что порядок и сроки обжалования устанавливаются законодательством государства-члена Евразийского экономического союза (ЕАЭС), решения, действия (бездействие) таможенного органа или должностных лиц таможенного органа которого обжалуются.

Таким образом, поскольку основополагающий нормативный правовой акт в области таможенного регулирования не содержит конкретных положений и правил об обжаловании решений, действий и бездействия таможенных органов и отсылает к национальному законодательству в данной сфере, то проанализируем положения Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ФЗ №289).

Нормативное правовое регулирование порядка обжалования, круг лиц, которые могут обращаться с жалобами, формы, в которых может подаваться жалоба на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц, и иные положения установлены в главе 51 ФЗ №289.

Во-первых, в рамках ФЗ №289 указано, что обжаловать решение, действие (бездействие) таможенного органа и его должностного лица может любое лицо, но есть условие: если таким решением, действием (бездействием), по мнению этого лица, нарушены его права, свободы или законные интересы, ему созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложена на него какая-либо обязанность. Таким образом, заявитель должен непосредственно или опосредованно участвовать в обжалуемых правоотношениях и решение или действие должностного лица должны затрагивать права и свободы заявителя.

Во-вторых, необходимо определить, что может являться предметом обжалования. Чаще всего в нормативных правовых актах, регламентирующих порядок обжалования, устанавливается порядок обжалования (оспаривания) решений, действий или бездействия государственного органа или его должностных лиц. Однако, исходя из положений Кодекса административного судопроизводства (КАС РФ) и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) обжалованию также подлежат еще и акты государственных органов или их должностных лиц.

Под правовым актом понимается письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (государственным органом, органом местного самоуправления, должностными лицами от имени указанных органов), направленный на регулирование общественных отношений и имеющий обязательный характер. Акты органов государственной власти, органов местного самоуправления могут являться нормативными, могут содержать разъяснения законодательства и обладать нормативными свойствами, или могут не носить нормативный характер.

Исходя из разъяснений Верховного Суда Российской Федерации признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение

или прекращение существующих правоотношений. Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом. В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы.

Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

В соответствии со ст. 13 Гражданского кодекса Российской Федерации ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующий закону или иным правовым актам и нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, может быть признан судом недействительным.

Возникающие у судей сложности при установлении характера правового акта связаны с «отсутствием ясного и четкого, законодательно закреплённого определения нормативного правового акта. При этом следует учитывать еще и дополнительные трудности, которые вызваны негативными особенностями современного законодательства в нашей стране: нарушаются правила законодательной техники; отсутствует установленный унифицированный перечень видов и наименований нормативных правовых актов; в актах зачастую содержатся положения как нормативного, так и ненормативного характера, что особенно характерно для муниципального нормотворчества».

К решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. Необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, объявление военнослужащему дисциплинарного взыскания). В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, распоряжение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина).

К действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций

или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

К бездействию относится неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

В-третьих, помимо этого, в законодательстве, регламентирующем порядок обжалования, не наблюдается единообразия в установлении субъектов, чьи акты, решения, действия или бездействия обжалуются. Наиболее полные формулировки встречаем в КАС и АПК. Объединив их приходим к выводу, что обжаловать можно акты, решения, действия и (или) бездействие органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

При этом, к должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены следует относить лиц, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц.

Также могут оспариваться решения, действия (бездействие) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, принятых, совершенных при осуществлении ими переданных в установленном порядке конкретных государственно-властных полномочий. К таким лицам, в частности, относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации, государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, государственные учреждения, подведомственные федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости.

В-четвертых, регламентируя порядок защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов законодательство не имеет терминологического единства по применению категорий «обжалование» (содержится в КоАП РФ, ГПК РФ, УПК РФ, ТК ЕАЭС, ФЗ №289) и «оспаривание» (содержится в КАС РФ, АПК РФ). К сожалению, в результате анализа указанных нормативных правовых актов и научных исследований в исследуемой области не удалось выявить нормативного и

даже доктринального разграничения между данными категориями. Представляется, что наилучшим выходом было бы использовать в законодательстве единый термин «обжалование». При том, что ст. 46 Конституции РФ указывает только на возможность обжалования: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд».

Исходя из этимологии и юридического значения слов можно заключить, что «обжалование» – действие, связанное с подачей официальной жалобы в высшую инстанцию, протестуя против какого-либо решения, постановления, против чьих-либо действий; обозначает несогласие с заключением (выводом) в части его законности, обоснованности и полноты направленных действий по изучению материалов. В процессе обжалования должна подаваться жалоба.

«Оспаривание» – выступление в споре с опровержением чьих-либо мнений, утверждений; споря, выразить свое несогласие с кем-чем-нибудь, выступить с возражением против какого-нибудь утверждения. Корень слова «спор», то есть данное действие порождает спор между двумя или более сторонами.

Таким образом, в первом случае подается жалоба, совершается одностороннее действие, выражающее собой несогласие с чем-либо. Во втором случае возникает спор, активное действие двух или более сторон, опровергающий действия или решения другой стороны.

Следовательно, можно прийти к выводу, что в процессе защиты своих нарушенных прав в досудебном административном порядке подается жалоба, которая рассматривается вышестоящими органами или должностными лицами, анализируются все обстоятельства дела и выносится решение, то есть как такового спорам между сторонами не происходит. Поэтому данный процесс можно назвать обжалованием. Когда же защита нарушенных прав и свобод осуществляется в судебном порядке, где не только исследуются все обстоятельства дела, но и приглашаются для рассмотрения дела по существу стороны, которые приводят свои доводы и аргументы, спорят, то данный процесс можно назвать оспариванием. Таким образом, на основе анализа этимологии слов можно прийти к выводу, что для защиты нарушенных прав, свобод, законных интересов в досудебном административном порядке происходит обжалование, в судебном – оспаривание. Самое главное, чтобы законодатель и нормотворцы так же внимательно относились к используемым терминам и единообразно использовали их в законодательстве и иных нормативных правовых актах.

В-пятых, анализируя обжалование (оспаривание) как этап в рамках административного процесса, можно выделить несколько форм обжалования, которые находятся в зависимости и последовательны одна по отношению к другой: это досудебный (административный) порядок обжалования актов, решений, действий или бездействия должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан; и, если спор не удалось решить в административном порядке, судебный порядок обжалования (оспаривания), который предполагает в рамках установленных законодательством сроков обращение в судебные органы.

При этом ненормативные правовые акты, решения, действия и бездействие государственных органов или их должностных лиц могут быть обжалованы и в

административном (досудебном) порядке, и в судебном. Оспаривание нормативного правового акта, а также акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, является самостоятельным способом защиты прав и свобод граждан и организаций и осуществляется только в судебном порядке в соответствии с правилами, предусмотренными КАС РФ и АПК РФ.

В-шестых, для обжалования акта, решения, действия или бездействия государственного органа или должностного лица должны быть основания. В Кодексе административного судопроизводства установлено, что любое лицо может «обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности». Однако также в пункте 3 данной статьи указывается, что если федеральным законом предусмотрен досудебный порядок обжалования в случае возникновения споров, то обращение в суд возможно лишь с соблюдением данного порядка.

Относительно порядка обжалования (оспаривания) актов, решений, действий и (или) бездействия таможенных органов и (или) их должностных лиц, то ст. 286 ФЗ №289 устанавливает общее правило, что решение, действие (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц могут быть обжалованы в таможенные органы и (или) в суд. При этом не устанавливает презумпции и приоритета досудебного обжалования.

Однако, напрямую предусмотрено, что жалоба на действие (бездействие), решение, принятое ФТС России, подается сразу в суд.

Порядок действий должностных лиц таможенных органов при рассмотрении жалоб в административном порядке определяет ФТС России с учетом положений гл. 51 ФЗ №289. Обжалование решений, действий (бездействия) таможенного органа в судебном порядке регламентируется соответствующим процессуальным законодательством РФ.

Интересно обратить внимание на статистику.

В 2019 г. в вышестоящие таможенные органы подано 4 994 жалобы на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц. В общем количестве решений, действий (бездействия), рассмотренных по существу в рамках жалоб, 86,7 % составляют решения, действия (бездействие), принятые (совершенные) при определении таможенной стоимости и взимании таможенных пошлин, налогов, сборов. По результатам рассмотрения жалоб решения, действия (бездействие) таможенных органов были признаны неправомерными в 46,6 % случаях.

В том же 2019 г. к таможенным органам было предъявлено 11 883 иска. За последние три года количество исков, предъявленных к таможенным органам, сократилось в 1,6 раза. Основной категорией решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц в области таможенного дела, обжалуе-

мых в судебном порядке, являются дела об оспаривании постановлений таможенных органов о привлечении лиц к административной ответственности – на их долю приходилось 47,9 % всех предъявленных к таможенным органам исков.

По искам таможенных органов в 2019 году судами рассмотрено не в пользу таможенных органов 6,8 % исков (в 2018 году – 7,3 %). По искам к таможенным органам судами приняты отрицательные решения в отношении 35 % от общего количества судебных дел (в 2018 году – 39,6 %).

Таким образом, судебных исков к таможенным органам предъявлено примерно в два раза больше, чем подано жалоб в административном порядке, что указывает на непопулярность досудебного обжалования. В целях перемещения акцента на досудебный административный порядок обжалования необходимо совершенствовать процесс рассмотрения жалоб и упрощать процесс подачи жалоб в административном (досудебном) порядке.

Ольшевская А. В.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

О ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ РАССМОТРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ОБРАЩЕНИЙ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Настоящая статья посвящена исследованию электронных обращений органами исполнительной власти. Основной мотив обращения к данной теме – стремление изучить и проанализировать не только источники права, которые регламентируют деятельность органов исполнительной власти² по вопросам работы с обращениями граждан, но и понять, как именно обстоят дела во взаимоотношениях человека и государства на практике. Становление современного правового государства, в котором реализуются верховенство закона и господство права, действует принцип разделения властей, и гарантируются права и свободы человека и гражданина³ невозможно без гражданского общества. Гражданское общество в свою очередь призвано служить основным источником преобразований правовых процессов и явлений в жизни государства, являясь фундаментальным двигателем прогресса и развития для достижения национального блага, а государство – механизм и инструмент, основной целью которого в конечном итоге является достижение и умножение национального блага. Современное государство, стремясь к выполнению стратегии национальных интересов, осуществляет целенаправленную политику через субъекты исполнительной власти – (органы государственной власти) на основе принципов законности гласности и открытости. Следование принципам гласности и открытости – ключевой неотъемлемый элемент саморазвития и самосовершенствования существующей системы государственного устройства. Особую актуальность принципы гласности и открытости проводимой государственной политики приобретают в эпоху развития высоких технологий, век доступности информации. Именно по этим причинам государство создает институт обращений, в том числе электронных обращений, закрепляет конституционным путем право граждан на обращение с целью реализации прав и свобод, и законных интересов граждан: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»⁴.

Следовательно, Российская Федерация признает право граждан на обращение. Закрепленной Конституцией Российской Федерации право граждан на обращение

¹ © Ольшевская А. В., 2020.

² Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 21.01.2020) // Российская газета. 2020. № 11 (8065).

³ Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 декабря 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ Там же.

регулируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, который является основным источником прав, обязанностей и ответственности субъектов административно-правовых отношений. В соответствии со статьей 4 настоящего Федерального закона предлагается следующее определение понятия обращение: «обращение гражданина (далее – обращение), направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления»². В этой связи представляется интересным Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³, согласно которому (ст. 8 п. 2) гражданин имеет право на получение к информации, непосредственно затрагивающий его права и свободы⁴. При этом информация, содержащая персональные данные⁵ о гражданине, является строго конфиденциальной и находится под защитой государства⁶. Взаимосвязь гражданина и государства в области осуществления государственной политики органами исполнительной власти служит не только механизмом общественного контроля за деятельностью государства, но и является двигателем прогресса, следуя которому, государство вынуждено учитывать интересы общества. Только совместными усилиями можно скорректировать неверный нормативный правовой акт, отдельные положения конкретной нормы права, исключить злоупотребления властью, служебным положением и нарушение законных интересов, прав и свобод граждан: «Одной из форм взаимосвязи граждан с публичными структурами – по мнению В. В. Бородина и Н. Г. Казанцевой⁷ – является их обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным лицам, которое является необходимым способом реализации и охраны прав личности, укрепления связей государства и населения, существенным источником информации для решения текущих и перспективных вопросов в развитии современного общества. В демократическом государстве граждане должны выступать как активная инициативная сила, защищающая личные и общие (групповые) интересы, вызывающая ответные действия государства, предупреждающая и исправляющая ошибки и злоупотребления со стороны представителей власти. При этом реальность такого

¹ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999.

² Там же.

³ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/.

⁴ Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 02.12.2019) // Российская газета. 2006. № 4131.

⁵ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»...

⁶ Там же.

⁷ Конституция Российской Федерации. М. : Приор, 2001.

влияния на власть обеспечивается наличием действенного и эффективного механизма реализации права на обращения в органы публичной власти»¹.

В противном случае государство не будет развиваться, превратится в систему тотального контроля и отсутствия демократии. Страны, в которых отсутствует общественный контроль за деятельностью государства представляет собой монополию государственной власти, а неограниченная власть ведет к произволу и неблагоприятному утверждению авторитарного, либо тоталитарного режима, что в конечном итоге не предвещает ничего хорошего. Современные цивилизованные государства осознают значение и роль гражданского общества в совершенствовании системы государственного устройства, стремятся к качественным изменениям проблемных вопросов, предпринимают попытки оптимизировать процессы, возникающие в различных сферах жизнедеятельности в ходе развития административно-правовых отношений между субъектами. Российская Федерация исходит из потребностей сегодняшнего дня, декларирует статус информационного государства и утверждает оптимальные процедуры рассмотрения обращений. В частности, Указ Президента Российской Федерации² направлен на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, закрепляет создание электронных приемных на сайтах государственных и муниципальных органов исполнительной власти для удобства граждан и государства в целях оптимизации института административно-правовых отношений³. В связи с потребностью граждан в реализации конституционных прав и свобод, возрастает количество обращений в органы исполнительной власти, в особенности электронных обращений. Такой подход Президента Российской Федерации основан на принципах гласности, открытости⁴ и законности и призван установить систему надзора за действиями органов государственной власти при рассмотрении поступивших обращений.

Таким образом, в контексте исследования достоверность выдвинутых тезисов подтверждается точной характеристикой о том, что: «Праву граждан на обращение соответствует обязанность органов и должностных лиц, которым они направлены, внимательно, в определенном порядке и в установленные сроки рассмотреть их и принять по ним законные и обоснованные решения. Реализация конституционного права граждан на обращение требует от государственных органов качественной организации работы по их рассмотрению и разрешению»⁵.

Однако следует сказать, что деятельность органов исполнительной власти по реализации прав и свобод граждан не в полной мере совершенна, о чем свидетельствует все возрастающий поток обращений в Администрацию Президента Рос-

¹ Бородин В. В., Казанцева Н. Г. Некоторые вопросы обращения граждан в системе органов государственной и муниципальной власти // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 10. С. 49.

² Указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращения граждан и организаций» (ред. от 17.04.2017) // Российская газета. 2017. № 83.

³ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»...

⁴ Конституция Российской Федерации....

⁵ Ольшевская А. В., Курбатова О. В. Рассмотрение органами внутренних дел обращений граждан и сообщений в СМИ // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 48.

сийской Федерации, Прокуратуру Российской Федерации, приемную Правительства Российской Федерации, приемные Министерств Российской Федерации¹ и в иные уполномоченные органы публичной власти² на различных уровнях³: «Волонтеризм и неполнота проверочных действий при рассмотрении обращений граждан, формализм, а также непринятие мер со стороны государственных органов в соответствии с установленной компетенцией зачастую являются основанием для многочисленных обращений граждан в надзорные органы»⁴.

Несомненно, органам государственной власти предстоит проделать большое количество работы в настоящем и будущем. Усердно и кропотливо трудиться над качественным эффективным улучшением текущих реалий, чтобы устранить многообразие нерешенных проблем, с которыми граждане обращаются повседневно. Сегодня государство осознает необходимость создания эффективных рычагов по кардинальному улучшению работы с обращениями. Создание системы электронных обращений – важный шаг государства, направленный на развитие и совершенствование социально-политической действительности.

Совместное исполнение деятельности по своевременному рассмотрению и реагированию на обращения граждан ведется органами исполнительной власти по всем направлениям жизнедеятельности общества и государства.

Рассмотрев определенные закономерности и явления, которые тесно связаны с актуальной тематикой и проблематикой настоящего исследования, полагаем, удалось прийти к следующему выводу: построение современного демократического, правового государства не представляется возможным без наличия гражданского общества, которое необходимо как наиважнейшая первооснова системы всех социально-политических процессов на принципах законности, гласности и открытости. Ключевой и наиболее важной целью любого государства является достижение национального блага, как во внутренней, так и во внешней политике, и его дальнейшее сохранение и преумножение. В той же самой степени и существует гражданское общество, которое закладывает правовые, гуманистические, социальные, культурные и иные требования, критерии и модели наилучшего функционирования государства и стремится к постоянному совершенствованию текущих реалий.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращения граждан и организаций» // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215502/. Режим доступа: через коммерческую версию.

² Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798.

³ Бородин В. В., Казанцева Н. Г. Некоторые вопросы обращения ... С. 37.

⁴ Ольшевская А. В., Курбатова О. В. Рассмотрение ... С. 48.

Ольшевская А. В.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент,

Сенченко К. И.²,

слушатель 1245 учебной группы

6 курса факультета заочного обучения

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ

В соответствии с законодательством Российской Федерации лицо, которое совершило административное правонарушение, подлежат наказанию.

Административное наказание – это форма ответственности за совершение действий/бездействий, которые были направлены против здоровья, экологии, порядка, имущества, а также других материальных и моральных ценностей.

Наказание за административное правонарушение является одним из видов административно-принудительных мер, которые установлены КоАП РФ и государством³.

Сегодня современная статистика указывает на рост числа административных правонарушений. Всего на рассмотрение судей поступили материалы в отношении 3 539 645 человек, а в отношении еще 137 814 человек дела оставались нерассмотренными с прошлого года. В результате дел было рассмотрено в отношении 3 449 796 лиц. Из них к административной ответственности были привлечены 2 913 920 человек. Количество лиц, подвергнутых наказанию по рассмотренным делам, составляет 82 % от общего числа.

Должностных лиц, совершивших правонарушения, было привлечено к административной ответственности 525 011 человек. И это почти вдвое больше, чем за аналогичный период 2018 года. Кроме того, фигурантами административных дел стали: 132 837 организаций (на 13,5 % больше); 22 513 индивидуальных предпринимателей (на 17,6 % больше); 2 233 559 физических лиц. Стоит отметить, что самым распространенным правонарушением стала неуплата административного штрафа (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ). При этом лидирует этот состав уже не первый год, и количество таких правонарушений продолжает расти.

Таким образом, административные наказания являются правовым средством, обращенным на предупреждение правонарушений, восстановление общественных отношений и наказание правонарушителя, выступают одним из инструментов создания правового государства, и рассмотрение их особенностей в современном административном праве является актуальным для дальнейшего совершенствования данного института.

¹ © Ольшевская А. В., 2020.

² © Сенченко К. И., 2020.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1 (ч. 1).

Сегодня одной из самых важных проблем института административной ответственности является нестабильное состояние законодательства об административных правонарушениях¹. Но, к сожалению, она является не единственной проблемой.

В первую очередь имеет значение правильное определение назначения конкретного административного наказания, лицу, которое совершило административное правонарушение.

В гл. 4 КоАП РФ было внесено очень много разных изменений и поправок, касающихся изменений и пересмотра сроков давности привлечения к административной ответственности лица, совершившего административный проступок, однако законодатель не внес никаких изменений в механизм назначения административных наказаний так как данный механизм, прежде всего, является способом осуществления прав и интересов граждан и юридических лиц², которые, в свою очередь, взаимодействуют с органами исполнительной власти³.

Продолжая говорить о проблеме правильного выбора административного наказания за тот или иной административный проступок, хочется отметить, что несмотря на то, что в КоАП РФ содержится большой объем норм, постоянно возникает много вопросов, которые связаны с соблюдением принципов индивидуализации и справедливости назначения наказания, лицу, совершившему административное правонарушение, и которые законодатель не может решить.

Ведь, прежде всего любая ответственность (например, административная должна преследовать цель удовлетворить потерпевшую сторону назначаемым судьей наказанием, должна учитывать общую профилактику данного вида административного правонарушения⁴.

В настоящее время определение золотой середины между этими целями находятся в руках судей, должностных лиц и так далее. Это необходимо для того, чтобы все индивидуальные условия, при которых были совершены правонарушения, несмотря на то, что их видов очень много, должны быть обязательно учтены при назначении административного наказания⁵.

В соответствии с этим в отечественном законодательстве об административных правонарушениях применяется и различается очень много видов административных наказаний, которые назначаются правонарушителю.

¹ Актуальные проблемы административного права: учеб. пособие / [М. В. Костенников и др.]. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 3.

² Коурова Т. Ю. Административная ответственность как один из видов юридической ответственности // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 9-2 (41). С. 15.

³ Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // Конституционное право: восточноевропейское образование. 2002. № 4. С. 131.

⁴ Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка : предмет и понятие. М. : ВНИИ МВД СССР, 1981. С. 24; Самойлов И. А. Административная ответственность как один из видов юридической ответственности / И. А. Самойлов, Е. С. Болычев // Наука и общество в современном мире: проблемы и перспективы развития : Материалы Международного электронного Симпозиума. М., 2015. С. 133.

⁵ Антонова Л. Б. Проблемы назначения административных наказаний // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 2. С. 75.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что очень часто возникают проблемы с практической точки зрения применения законодательства об административных правонарушениях, и они влекут за собой негативные последствия, например, появление коррупции, также законодателем не было уделено внимания общим правилам назначения административных наказаний. Данной проблеме посвящены труды таких исследователей, как Д. Н. Бахраха, А. И. Стахова, В. А. Круглова, П. П. Серкова, А. С. Телегина, А. П. Коренева и др.¹

Следует отметить, чтобы увеличить эффективность назначения административных наказаний лицу, которое совершило административный проступок, необходимо уточнить механизм освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения².

Таким образом, статью 2.9 КоАП РФ необходимо изложить в следующей редакции: «Малозначительным признается совершение административного правонарушения впервые при отсутствии причинения вреда объектам окружающей среды, растительного и животного мира, а также возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, и при отсутствии обстоятельств, отягчающих административную ответственность».

Еще одной проблемой в законодательстве об административных правонарушениях является то, что негативным последствием является установление законодателем за очевидно схожие деяния разные суммы административные наказания (например, административный штраф).

Также еще одной проблемой в законодательстве является то, что законодатель при установлении пределов в назначении такого вида административного наказания как административный штраф не предусматривает определенную последовательность. То есть в некоторых случаях законодатель устанавливает фиксированные суммы административного штрафа, которые назначают административную ответственность за совершение, например, правонарушения в области дорожного движения.

При назначении такого вида административного наказания нет никакой его индивидуализации, также не учитывается ни личность правонарушителя, ни характер его правонарушения. За приблизительно одинаковые правонарушения законодатель предусматривает почти идентичные размеры административного наказания.

Законодатель устанавливает в законе, что должны быть учтены ряд факторов для того, чтобы назначить административное наказание лицу, которое совершило административное правонарушение, но он четко не указывает как именно они должны быть учтены³.

Также совершенно очевидно, что назначение наказания в виде административного штрафа лицам, которые совершили административное правонарушение, которые имеют большие доходы, и которым даже максимальный размер административного штрафа не представляется неким ущербом.

¹ Корнев А. П. Административное право : учебник/ А. П. Корнев, под ред. Д. Ф. Богатова. М. : Волтерс Клувер, 2014.

² Антонова Л. Б. Проблемы назначения административных наказаний ... С. 76.

³ Там же. С. 77.

Целесообразно было предложить законодателю внести поправки в закон таким образом, чтобы административный арест как вид административного наказания назначался лицу, совершившему административное правонарушение, исходя из его материального положения.

Соответственно можно было подумать о том, чтобы ввести такую норму в закон, которая бы подразумевала, что за повторное совершение того же административного правонарушения назначалось бы более строгое наказание.

Решение проблемы видится в ужесточение административного штрафа, путем увеличения суммы штрафа к правонарушителям, многократно привлеченных к административной ответственности, так как финансовое воздействие на правонарушителя, будет увеличиваться до определенного предела. Данная мера воздействия приведет к тому, что правонарушитель больше не будет совершать правонарушения, заведомо зная, что его ждет неминуемый высокий штраф.

Таким образом, являясь по своей структуре сложной, система административных наказаний не исключает наличия определенных трудностей и проблем при ее реализации. При этом решение данных правовых проблем является обязательным для поддержания нормального и полноценного функционирования системы административных наказаний в целом.

Попов А. И.¹,

*профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин
Рязанского филиала Московского университета*

МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Современный период развития науки административного права протекает в условиях постепенного пересмотра традиционной концепции публичного права и формирования новых идей, проникающих, в основном из частноправовых отраслей.

Данный факт обуславливает необходимость более пристального внимания как теории административного договора в целом, так и отдельных ее аспектов, касающиеся в частности такой проблемы, как ответственность сторон административного договора. Данному вопросу в науке административного права не уделяется должное внимание, что является существенным пробелом.

Конструкция административного договора, становление и развитие которой происходит в рамках процесса конвергенции частного и публичного права, призвана гарантировать соблюдение баланса частных и публичных интересов, установить оптимальные и наиболее продуктивные условия взаимодействия государства с институтами гражданского общества, а также обеспечить координацию деятельности публичных субъектов при осуществлении исполнительной власти².

Возникающие в динамике административно-договорных отношений конфликты необходимо разрешать с целью соблюдения баланса интересов сторон заключенного административного договора.

Следует согласиться с тем, что ответственность за неисполнение административного договора является ответственностью с юридической природой, а не политической, управленческой или какой-либо иной³.

Возникающие между сторонами административно-договорных отношений разногласия на различных стадиях их развития можно рассматривать в качестве административно-правового спора. При этом не вполне выясненным остается вопрос правовой природе таких споров, а его решение необходимо уже в настоящее время.

Отсутствие реального механизма рассмотрения и разрешения споров, вытекающих из административно-договорных отношений, в большинстве случаев подталкивает стороны при возникновении спорных ситуаций к прекращению соответствующих отношений. При этом юридически более уместным выглядит право отка-

¹ © Попов А. И., 2020.

² Щербакова Л. В. Административно-договорное обязательство: правовая природа и теоретико-прикладные проблемы исполнения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 3.

³ Завальная Ж. В. Нормативная основа ответственности за неисполнение административного договора // Региональная преступность : состояние, проблемы и перспективы борьбы : материалы международной научно-практической конференции. Курск : КФ ОрЮИ МВД России, 2009. С. 27.

заться от продолжения контракта в одностороннем порядке, даже при добросовестном исполнении контрагентом своих обязательств, если это отвечает общественным, публичным интересам. Тем более это право не противоречит договорным первоосновам¹.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение условий административного договора одной из сторон может послужить основанием для его расторжения по инициативе другой стороны. Указанное обуславливает необходимость применения соответствующих санкций как правового, так и при необходимости экономического характера.

Следует также обратить внимание на возможность наличия условий неравенства в правовом статусе субъектов административно-договорных правоотношений. Именно это не позволяет сторонам согласовывать условия административных договоров, которые впоследствии могут оказаться спорными. То есть одна из сторон определяет условия административного договора, а другая принимает решение о принятии или отказе от указанных условий. По данному признаку административные договоры схожи с договорами присоединения, реализуемыми в рамках гражданского права.

Изложенное позволяет говорить о наличии возможности проявления определенных злоупотреблений со стороны, обладающей статусом публичной администрации, когда другой субъект вынужден соглашаться с условиями, не имея реальной возможности их согласовать.

Общая легальная модель ответственности может быть откорректирована и адаптирована самими участниками конкретного договора путем совершения соответствующих сделок об ответственности, направленных на установление частной модели ответственности, приватной справедливости во взаимоотношениях сторон при неисполнении (ненадлежащем исполнении) договора².

Я считаю, что ответственность сторон административного договора должна представлять собой модель, детально регламентированную законодателем исходя из конкретных приоритетов публичных интересов. Закрепление общих положений об ответственности обусловлено необходимостью защиты интересов каждой из сторон административного договора, а также, зачастую необходимостью защиты «слабой» стороны административного договора, не обладающей государственно-управленческим полномочиями.

По мнению И. А. Остапенко, ответственность сторон административного договора за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий заключенного договора может носить административный, дисциплинарный, а также гражданско-правовой характер³.

Административно-договорная практика показывает, что за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей, вытекающих из договора, невозможно

¹ Колокольцев А. Н. Теоретические концепции административного договора в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 130.

² Богданов Д. Е. Императивная ответственность в договорных отношениях с позиций справедливости // Законодательство и экономика. 2013. № 3. С. 30.

³ Остапенко И. А. Характеристика административно-договорного правоотношения // Ученые записки : сборник статей. Волгоград : ВИЭСП, 2010. № 10. С. 339.

наступление гражданско-правовой ответственности. Соответственно не приемлем гражданско-правовой механизм ответственности сторон административно-договорных отношений.

С учетом вышеизложенного представляются неубедительными выводы И. А. Остапенко, ограничивающиеся простым утверждением о возможности применения гражданско-правовой ответственности в рамках административных договоров.

Анализ научной литературы по проблематике административного договора в целом позволяет прийти к выводу, что зачастую отдельными авторами не предлагаются конкретные концептуальные предложения по решению имеющихся проблем в данной сфере, а от случая к случаю указывается лишь на необходимость разработки, дальнейшего его исследования и подобные предложения. Аналогична ситуация и в отношении проблем ответственности в рамках административно-договорных отношений.

Так, например, В. А. Латынцева отмечает, что, несмотря на существование различных типов административных договоров, в качестве общего принципа им присущ общий – взаимная ответственность сторон, выражаемая словами: «договор есть закон для сторон» и «заключил договор – исполняй»¹.

Нельзя также согласиться и с высказанным на страницах юридической литературы мнением, что ответственность сторон административного договора должна быть административной, и что неисполнение административного договора или нарушение иных условий, установленных административным договором, может считаться административным проступком². По нашему глубокому убеждению, в российской правовой действительности не может быть выделено в качестве самостоятельного состава административного правонарушения ненадлежащее исполнение или неисполнение сторонами условий административного договора, поскольку в рамках административного договора стороны по собственному волеизъявлению принимают на себя выполнение соответствующих условий.

Ответственность сторон административного договора необходимо определить, как обязанность лица претерпевать лишения права и иные дополнительные неблагоприятные последствия своего виновного противоправного поведения. Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий административного договора может быть императивно установлена путем справедливого распределения бремени убытков, а также посредством ограничения объема их возмещения.

Ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий административного договора может быть как имущественной, так и неиму-

¹ Латынцева В. А. Использование принципов договорного регулирования в административном праве // Принципы права: теория и практика : сборник тезисов докладов (по материалам III международной научно-практической конференции студентов и аспирантов). Саратов : ФГБОУ ВПО Саратовская государственная юридическая академия, 2012. С. 90.

² Завальная Ж. В. Нормативная основа ... С. 27.

ственной, поскольку правовая природа санкций, предусмотренных за нарушение условий договора, не может влиять на юридическую природу договора в целом, ибо не затрагивает его предмета¹.

Сегодня, в качестве определенной санкции ответственности может быть предусмотрена такая мера, как расторжение административного договора. Нужно заметить, что в рамках административного договора отсутствует механизм реализации ответственности сторон, что обуславливает необходимость разработки и введения соответствующего нормативного правового акта, который содержал бы в себе нормы о подсудности судам дел о заключении, изменении и расторжении административных договоров, а также основания и условия наступления и освобождения от административно-договорной ответственности.

Стало быть, нормативная правовая база является неотъемлемым элементом формирования и реализации административно-договорных отношений. Также необходимо указать, что для наиболее эффективной реализации административных договоров необходима система административной юстиции, позволяющей решать возникающие в ходе реализации административно-договорных отношений споры.

Таким образом, отсутствие нормативного закрепления административно-договорной ответственности и доктринального осмысления ее критериев порождает ситуацию, при которой механизм реализации административного договора является неэффективным.

¹ Тищенко С. В. Административный договор и его использование в деятельности исполнительных органов по охране окружающей среды // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. Серия: Право, 2000. № 1. С. 204.

Попович О. М.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

кандидат юридических наук, доцент

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО АДМИНИСТРАТИВНУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПЕШЕХОДОВ (В ТОМ ЧИСЛЕ ИСПОЛЬЗУЮЩИХ СОВРЕМЕННЫЕ СРЕДСТВА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ) ЗА НАРУШЕНИЕ ПДД

Ни в одной из стран Западной Европы и Северной Америки нет консолидированного законодательного акта об административной ответственности, административных правонарушений или административных наказаниях, подобного КоАП РФ. Такие акты действуют только в постсоциалистических государствах, причем в Болгарии, Латвии, Литве, Польше, Сербии, Словении и Хорватии они были приняты еще в период социалистического развития, а затем подверглись существенным изменениям.

В некоторых странах (Бельгия, Нидерланды, Германия, Франция) вопросы назначения административных наказаний решаются в ряде отраслевых законов. В Германии, например, законодательство об административной ответственности включает сотни федеральных и региональных законов, определяющих административные проступки и ответственность за их совершение. В Бельгии и Франции ряд вопросов административных правонарушений решается Государственным советом (высшим органом административной юстиции). Во многих странах институты, отнесенные российскими законами к административной ответственности, регламентируются уголовным законодательством.

В процессе совершенствования отечественного права представляется целесообразным изучение зарубежного опыта привлечения к ответственности пешеходов нарушающих ПДД в том числе и с использованием средств индивидуальной мобильности (далее – СИМ). Анализ зарубежного законодательства позволит не только своевременно внедрить передовой опыт, но и избежать ошибок в ходе совершенствования отечественного законодательства.

В Федеративной Республике Германия штраф за незначительные нарушения для пешеходов, такие как: переход улицы в неположенном месте или на красный свет светофора, составляет 5–10 евро, пешеход имеет право переходить улицу где угодно, в том числе и на красный, если не создает помех движению, а если создает штраф равен 5 евро. Так если по вине пешехода случилось ДТП, то штраф составляет 10 евро. Эта сумма кажется незначительной, но за некоторые нарушения предусмотрены крупные штрафы. Так, за переход железнодорожного переезда, когда шлагбаум уже закрыт, пешеходу придется заплатить 350 евро.

Электросамокаты и сегвеи (сюда также относятся электроскейтборды, гироскутеры и моноколеса) в Германии классифицируются в качестве средств передвижения с системой электрического привода.

¹ © Попович О. М., 2020.

В июне 2019 г. в Германии официально разрешили использовать для поездок по улицам электрические самокаты¹.

Эксперты Общегерманского автомобильного клуба (ADAC) провели исследование в шести крупных городах (внимательно понаблюдали за пользователями электросамокатов), причем, только в дневное время, когда нарушений совершается меньше. Всего проанализировали около четырех тысяч поездок. Правила тем или иным образом нарушил каждый четвертый. Самое распространенное нарушение – это передвижение в пешеходных зонах, куда электросамокатам заезжать запрещено. Эту проблему в Германии намерены решать в будущем техническими методами – автоматически отключать питание при въезде в пешеходные зоны. Делать это можно на основе данных GPS или при помощи специальных сигналов.

Водительские права для езды на электросамокате не требуются, но пользоваться ими разрешается лишь после достижения 14 лет. При этом за серьезные нарушения владелец водительских прав, например, поехавший на красный сигнал светофора на самокате и ставший виновником ДТП – на время лишится удостоверения.

Важно отметить, что зловещие штрафные баллы за нарушения ПДД в Германии может получить любой участник движения старше 12 лет вне зависимости от того, имеет ли он водительские права. Об этом особенно стоит помнить подросткам, которые, катаясь по улицам на электросамокатах, могут обзавестись неприятным счетом в штрафной картотеке Федерального ведомства автодорожного транспорта задолго до начала обучения в автошколе. Сгорают эти пункты только через два с половиной года, в лучшем случае, в худшем – через десять лет.

Если счет достигает восьми пунктов, права отбираются безвозвратно. Чтобы вновь стать водителем, нужно будет заново пройти весь недешевый процесс обучения и сдачи экзаменов (от 1500 евро до 2200 евро), но лишь по истечении длительного (от шести месяцев до пяти лет) запретительного срока и после прохождения платной медицинско-психологической экспертизы (MPU) – «теста для идиотов» (Idiotentest, от 400 евро до 730 евро).

В Швейцарии моноколеса и самокаты оговорены в Правилах дорожного движения. Пользователи обязаны получить номерной знак и страховку и ездить только по велосипедным маршрутам, если эти документы могут быть предоставлены пользователем СИМ. Проблема остается в том, что до сих пор нет возможности для регистрации электрического транспорта. Законодательство в целом является более перспективным, чем, например, в Великобритании, однако по-прежнему не позволяется пользоваться электротранспортом в любом месте.

В Гонконге, из-за правовых рамок, вытекающих из законодательных документов Великобритании, пользователям электрического персонального транспорта запрещено ездить на тротуарах, дорогах или в любых других общественных местах. Полиция не ведет никаких записей о количестве устных предупреждений и

¹ В немецких официальных документах и правилах электрические транспортные средства наименьшего габарита с рулевой или опорной стойкой называются *Elektrokleinstfahrzeuge mit Lenk- oder Haltestange*. В повседневной жизни в Германии прижились более короткие названия: E-Scooter (Elektro-Scooter) или E-Tretroller (Elektro-Tretroller).

судебных преследований за вождение электрических одноколесных велосипедов на дорогах, а также о количестве дорожно-транспортных происшествий с участием СИМ.

В настоящее время в Гонконге нет законодательства, запрещающего продажу электрических одноколесных велосипедов в интернете или на рынке. Хотя электрические одноколесные велосипеды не могут быть зарегистрированы и лицензированы и, следовательно, не могут использоваться на дорогах, правительство признает, что электрические одноколесные велосипеды могут использоваться внутри помещений или в других местах, не связанных с дорогами.

В Сингапуре, как и в Гонконге, личному электротранспорту не разрешалось ездить нигде, кроме как на частной собственности. Однако в начале 2016 г. правительство согласилось на использование электрических самокатов, моноколес и сигвеев на тротуарах. В 2018 г. правительством были введены весовые ограничения, запрещающие использование личного электротранспорта весом более 20 кг. Закон об активной мобильности (АМА) вступил в силу в мае 2018 г., и предусматривает набор правил и Кодекс поведения, позволяющих более безопасно обмениваться общественными путями между различными пользователями. При несоблюдении правил, нарушители привлекаются к ответственности. Уведомления о посещении суда также могут быть выданы в случае совершения преступления в соответствии с законом об активной мобильности.

В Нидерландах электрический личный транспорт не относится ни к каким категориям, что делает их не соответствующими каким-либо правилам и ограничениям. Тем самым, разрешено ездить по тротуарам и по велосипедным дорожкам. Электрические самокаты, моноколеса и т. п. все еще находятся в серой зоне законодательства Нидерландов, которая классифицирует пользователя как пешехода.

В Дании сигвеи, электросамокаты и другие электрические средства передвижения признаны полноправными участниками дорожного движения.

Министерство транспорта Дании разрешило ездить на данных видах транспорта по велодорожкам. На официальном сайте министерства появились правила дорожного движения для пользователей этих устройств. До сих пор электрические транспортные средства считались скорее развлекательными, кататься на них можно было в парках или по пешеходным дорожкам. Теперь же обладатели гироскутеров, сигвеев, моноколес смогут ездить наравне с велосипедистами как полноправные участники дорожного движения.

В России, сегвеи, гироскутеры и моноколеса по состоянию законодательства на 2020 год являются транспортными средствами. Однако обязанности водителей таких агрегатов вызывают немало вопросов. В правилах нет четкого регламента поведения собственников таких средств передвижения. Также не понятно: являются эти участники движения пешеходами или все же водителями.

Инспекторы ГИБДД приравнивают лиц, которые передвигаются с помощью сегвеев, гироскутеров, моноколес и электрических самокатов к пешеходам. Это предполагает выполнение данными участниками требований, предъявляемых пешеходам.

Однако, при всем желании отнести граждан на гироскутерах, сегвеях и моноколесах к пешеходам нельзя. Правила четко регламентируют, что пешеходы передвигаются вне ТС. Владельцы данной техники передвигаются именно на ней. Кроме того, инспекторы ГТБДД приравнивают гироскутеры, сегвеи и моноколеса к самокатам или роликовым конькам. Это также противоречит закону, так как эти средства передвижения отличаются наличием двигателя.

Следовательно, пользователи средств индивидуальной мобильности (далее СИМ) должны помнить о следующих правилах:

- на данных средствах передвижения запрещено находиться на проезжей части. Допускается только движение по обочине или у края проезжей части (если вблизи отсутствуют зоны для пешеходов);

- сходить со средства передвижения при пересечении перекрестков не обязательно. Вне зависимости от положения лица относительно агрегата, гражданин будет расценен как пешеход.

Поскольку водители СИМ приравниваются к пешеходам — им не нужны права. Также нет необходимости в оформлении страховки.

Как пешеходы, собственники маломощных средств передвижения могут быть привлечены к административной ответственности по двум статьям:

- согласно части первой статьи 12.29 КоАП РФ участник движения получит штраф 500 рублей за совершение любого проступка на дороге.

- часть первая статьи 12.30 КоАП РФ регламентирует, что лицо будет привлечено к материальному взысканию в размере тысячи рублей за создание помех участникам движения.

- часть вторая статьи 12.30 КоАП РФ обязывает гражданина внести штраф в размере от 1 до 1,5 тыс. руб. за причинение вреда здоровью посторонним лицам. Кроме указанных мер воздействия к собственникам новой техники не могут быть применены другие наказания¹.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.03.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661.

Попугаев Ю. И.¹,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

О НЕКОТОРЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЯХ В СВЯЗИ С РАЗРАБОТКОЙ НОВОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

4 июня 2019 г. на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации была одобрена концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В ее развитие Минюстом России были подготовлены проекты КоАП РФ и Процессуального КоАП РФ. Отмеченные документы содержат ряд новелл. Вместе с тем они не учитывают многие предложения ученых, сформулированные на протяжении последних лет, и, соответственно, повторяют, к сожалению, основные недостатки, дефекты действующего законодательства об административных правонарушениях и проектов, разработанных в 2014–2015 гг.

Учитывая наличие в концепции нового КоАП РФ (далее – Концепция) положения о необходимости исключения из отраслевых федеральных законодательных актов норм об административной ответственности и перенесения соответствующих составов административных правонарушений в Особенную часть КоАП РФ, предпочтительным и наиболее полно отражающим содержание рассматриваемого вида законодательства следует считать термин «административно-деликтное законодательство». Таким образом, имеется и фактическое, и нормативное обоснование законодательного закрепления данного удобного термина, активно используемого на протяжении последних лет, включая акты Конституционного и Верховного суда Российской Федерации.

Подробная аргументация, изложенная в работах ученых-административистов, и основанная на подчеркивании разности предметов регулирования материально-правовой и процессуальной составляющих рассматриваемого вида законодательства, и необходимости соответственно отдельной кодификации указанных составляющих², нашла к удовлетворению автора реализацию на настоящем этапе третьей кодификации административно-деликтного законодательства в виде подготовленных Минюстом России двух самостоятельных проектов кодексов, систематизирующих соответственно материально-правовые и процессуальные административно-деликтные нормы. В то же время новые документы не содержат целостной картины процессуальной части административно-деликтного законодатель-

¹ © Попугаев Ю. И., 2020.

² Зырянов С. М. Новая кодификация административно-процессуальных норм становится реальной // Вестник Евразийской академии административных наук. 2009. № 1. С. 13; Попугаев Ю. И. Административно-деликтное законодательство: состояние, проблемы и направления дальнейшего развития: монография. М. : МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. С. 25–29; Шергин А.П. Выбор модели третьей кодификации административно-деликтного законодательства // Научный портал МВД России. М., 2012. № 4. С. 68–69.

ства. Так, нормы права, определяющие статус субъектов юрисдикции как участников производства (обязанности, права, предметы ведения, т. е. подведомственность им тех или иных дел), по своему характеру являются процессуальными и должны содержаться в кодексе, регламентирующем производство по делам об административных правонарушениях. Однако часть из них предлагается поместить в Общую часть КоАП РФ.

Концепция и новые проекты не содержат критериев сущностного разграничения понятий административного правонарушения и административной ответственности с понятиями преступления, уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной ответственности. Критерием разграничения административного правонарушения и преступления следует признать характер и степень общественной опасности противоправного деяния, обуславливающие различие правовых последствий его совершения (административную или уголовную ответственность). При этом административная ответственность должна отличаться от уголовной, прежде всего, характером и объемом правоограничений, лишений и обременений, предусмотренных административными наказаниями¹. В настоящее время таких отличительных признаков у административной ответственности, к сожалению, не обнаруживается.

Учитывая продолжающиеся многочисленные дискуссии в научном сообществе о статусе юридических лиц как участников административно-деликтных отношений, требуется уточнение этого статуса. Отказ от признания юридического лица самостоятельным субъектом административного правонарушения и оставление за ним только статуса субъекта административной ответственности (что в правовом плане не одно и то же) означало бы корректное, более адекватное нормативное отражение фактического положения юридического лица как участника административно-деликтного отношения². В этой связи считаем необходимым заимствование и адаптацию некоторых положений об ответственности юридического лица из гражданского законодательства.

Следует констатировать отсутствие подходов к устранению внутриотраслевой и межотраслевой коллизии, конкуренции административно-деликтных норм. К сожалению, разработанные проекты не основываются на сравнительно-правовом анализе норм федерального и регионального административно-деликтного зако-

¹ Кисин В. Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 12–16; он же: Проект нового КоАП РФ: взгляд на социальную сущность («материальное» содержание) административного правонарушения // Административное право и процесс. М., 2017. № 7. С. 5–8; Попугаев Ю. И. О признаках административного правонарушения с позиции процесса деликтивизации деяния // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 31–33; Соловей Ю. П. О законодательном определении понятия административного правонарушения // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 10. С. 31–39.

² Кисин В. Р. Некоторые размышления о положении юридического лица как субъекта административно-деликтного отношения // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 41–44.

нодательства, а также административно-деликтного и уголовного законодательства с целью устранения существующих между ними многочисленных противоречий (коллизий)¹.

Положение Концепции о необходимости включения в Особенную часть КоАП РФ норм об ответственности за нарушение правил и запретов, установленных как законодательством субъектов Федерации, так и нормативными актами местного самоуправления, однозначно ведет к увеличению и без того чрезмерное количества административно-деликтных норм. Кроме того, оно противоречит и не согласуется с другой поставленной задачей, а именно - обеспечения стабильности нового Кодекса и сокращения количества составов административных правонарушений.

Для дальнейшего совершенствования административно-деликтного законодательства необходимо упорядочение процедуры его формирования и, соответственно, внесения изменений и дополнений в КоАП РФ. При этом требует рассмотрения и разрешения проблема административной деликтизации. Необходимость особой процедуры подготовки именно деликтных актов, отличающихся своеобразием, поскольку они серьезно затрагивают права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, не вызывает сомнений.

Для многочисленных инициативных законопроектов министерств и ведомств, которые имеют явный признак поспешности, обусловлены сиюминутными обстоятельствами, без анализа практики применения действующих норм, данных статистического учета, в том числе о нагрузке на должностных лиц, исполняющих постановления по делам об административных правонарушениях и о затратах для их исполнения, необходим отдельный нормативно установленный регламент. Он должен включать в себя определенный временной период для их рассмотрения и внесения с обязательным общественным обсуждением, а также учитывать все необходимые условия и критерии административной деликтизации². В противном случае скороспелые законы создадут новые проблемы при их реализации.

Рамки статьи не позволяют подробнее остановиться на отмеченных и иных предложениях по дальнейшему развитию законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, но реализация уже изложенных позволит, по нашему мнению, сделать шаги в направлении его оптимизации и совершенствования.

¹ Попугаев Ю. И., Кисин В. Р. О коллизии (конкуренции) норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, и способы ее разрешения // Научный портал МВД России. 2013. № 2 (22). С. 79–88.

² Шергин А. П. Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. М., 2005, № 1. С. 41–45; он же: Административная деликтолизация // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения от 24 марта 2017 г.): в 3-х частях. Ч. II. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России. 2017. С. 7–15; Попугаев Ю. И. К вопросу о цели, содержании и критериях административной деликтизации // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 530–537.

Постникова А. А.¹,
*профессор кафедры административной деятельности
органов внутренних дел факультета милиции
Академии МВД Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент*

ГРАЖДАНЕ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Основным условием развития любого государства является обеспечение должного уровня его безопасности. В современных условиях теория и практика обеспечения безопасности личности, общества и государства требуют поиска новых подходов, что связано с появлением целого ряда угроз и опасностей, к числу которых можно отнести следующие:

- глобализацию экономики и политики, политическую нестабильность;
- наличие деструктивного информационного воздействия, проявляющегося в информационном влиянии на политические и социально-экономические процессы, деятельность государственных органов, на также на граждан в целях ухудшения отношений с другими государствами, ослабления обороноспособности государства, разрушения традиционных духовных и нравственных ценностей, создания препятствий для нормальной деятельности государственных органов, причинение иного ущерба безопасности;
- в общей системе угроз безопасности все большее выделение угроз невоенного и некриминального характера, в том числе связанных с распространением болезней и эпидемий.

От успешного решения проблем, связанных с современными вызовами и угрозами безопасности напрямую зависит само существование государства как суверенного, демократического, правового.

Сложившаяся в настоящее время в Республике Беларусь социально-политическая, экономическая ситуация в полной мере отразила все деструктивное влияние указанных факторов и обострила проблему решения вопросов обеспечения общественной безопасности. В этих условиях создание действенной и эффективной системы взаимодействия граждан и государства в сфере обеспечения общественной безопасности, адекватной происходящим в государстве процессам укрепления, а в настоящей момент, защиты государственности Республики Беларусь с учетом специфики современных глобальных международных процессов, является весьма важной и актуальной задачей правовой политики.

Базисом для консолидации усилий личности, общества и государства в вопросах обеспечения безопасности выступают положения Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь № 575 от 9 ноября 2010 г.²

¹ ©Постникова А. А., 2020.

² Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «О концепции национальной безопасности Республики Беларусь» // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. URL: <https://ncpi.gov.by/>.

В положениях Концепции граждане определены в системе субъектов обеспечения безопасности и указана форма их участия: посредством реализации своих прав, обязанностей (в том числе исполнения священного долга по защите Республики Беларусь). Что касается руководящих принципов взаимодействия государства и граждан в вопросах обеспечения безопасности, то господствующей идеей привлекательной для большинства людей в современном мире, обеспокоенных своей безопасностью является философия ненасилия, идеи сотрудничества, договоренности, партнерства.

В положениях Концепции в качестве основы взаимодействия в решении вопросов безопасности определен принцип взаимной ответственности личности, общества и государства.

Принцип взаимной ответственности государства и личности – это конституционный принцип, закрепленный во второй статье Основного закона. Он представляет собой сложное организационно-правовое образование, имеющее внешнюю и внутреннюю формы воплощения в правовой системе государства. Внешняя сторона представлена такими компонентами, как правовой статус личности, сущность и социальное назначение государства. Внутреннюю сторону данного принципа образуют взаимная юридическая ответственность частных и публичных субъектов за неправомерные действия.

Таким образом, содержание правового статуса граждан лежит в основе выбора ими форм участия в обеспечении безопасности, а также определяет границы их социальной, правовой ответственности.

Правовой статус граждан, как субъектов обеспечения безопасности является многоотраслевым. В то же время, превалирующими выступают нормы административного законодательства. Вместе с тем, его анализ показывает, что в основном в нем речь идет о вопросах участия граждан в охране правопорядка.

Прежде всего, это закон Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка»¹, Закон Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений»², закрепляет возможность гражданам на добровольных началах участвовать в деятельности по профилактике правонарушений в организационно-правовых формах, предусмотренных законом «Об участии граждан в охране правопорядка» (ст. 32).

В ст. 46 закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией»³ предусмотрен общественный контроль в сфере борьбы с коррупцией, который осуществляется гражданами Республики Беларусь, организациями, в том числе общественными

¹ Закон Республики Беларусь от 26 июня 2003 г. № 214-З «Об участии граждан в охране правопорядка» // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. URL: <https://ncpi.gov.by/>.

² Закон Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. URL: <https://ncpi.gov.by/>.

³ Закон Республики Беларусь от 15 июля 2014 г. «О борьбе с коррупцией» № 305-З // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. URL: <https://ncpi.gov.by/>.

объединениями, в порядке, определенном законодательными актами, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь. Определены также его формы:

- участие в разработке и всенародном (общественном) обсуждении проектов нормативных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией;
- участие в деятельности созданных в государственных органах и организациях комиссий по противодействию коррупции;
- иные формы такого участия, предусмотренные законодательными актами.

Несмотря на то, что правопорядок, так же как общественный порядок и общественная безопасность категории взаимосвязанные между собой, в теории и законодательстве их не рассматривают как идентичные. Согласимся с мнением ученых, что общественный порядок, правопорядок возможно рассматривать как результат правового регулирования любого развитого государства. В свою очередь, они оказывают непосредственное влияние на состояние общественной безопасности¹.

В силу указанных обстоятельств, правовое регулирование вопросов участия граждан в охране правопорядка не охватывает в полном объеме роли и возможностей гражданского общества, непосредственно граждан в обеспечении общественной безопасности.

В какой-то степени причиной такого положения является то, что в положениях Концепции национальной безопасности Республики Беларусь рассматриваются восемь основных видов безопасности, отвечающих основным сферам жизнедеятельности личности, общества и государства. И такой вид безопасности как общественная безопасность отдельно не выделяется. По замыслу разработчиков данный вид безопасности относится к социальной безопасности. Поэтому концептуальных подходов к вопросу обеспечения общественной безопасности не выработано, соответственно не сформулирована система взглядов на основные источники угроз общественной безопасности, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности субъектов ее обеспечения. Фактически отсутствует фундамент для конструктивного взаимодействия государства, гражданского общества, в ее обеспечении. Тем не менее, комментируя новые назначения в Министерстве внутренних дел Республики Беларусь 19 ноября 2020 г., Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко, указал, что направление общественной безопасности в настоящее время и в будущем будет наиважнейшим направлением работы.

Указанные проблемы актуализируют необходимость формирования методологической основы для совершенствования деятельности по укреплению общественной безопасности, определения государственной политики, выработки мер по совершенствованию системы ее обеспечения, конструктивного взаимодействия субъектов деятельности.

¹ Мохорев А. Н. От общественной безопасности к правопорядку: анализ норм белорусского законодательства // Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины. Серия: Социально-экономические и общественные науки. 2013. № 3(78). С. 198–204.

Что касается непосредственно содержания правового статуса граждан, как субъектов, участвующих в обеспечении общественной безопасности, то в этом вопросе с настоящее время прослеживается существенная проблема, вызванная процессом абсолютизации приоритета прав человека по отношению к общесоциальным интересам, что создает реальную угрозу формирования и распространения в обществе позиции крайнего индивидулизма и эгоизма, что, в конечном счете, может негативно отразиться на жизнедеятельности всего государства, привести к нарушению правопорядка. Если говорить о Республике Беларусь, то ситуацию осложняет еще крайний правовой нигилизм, который вызван существующими в государстве проблемами законности, большим объемом применения мер принуждения к лицам, совершающим правонарушения в связи с протестной активностью.

В настоящее время, существует понимание того, что человечество в XXI в. выживет при условии, если будет следовать определенным нормам поведения, самоограничения и самодисциплины. В этой связи, в современных условиях актуализируется новое понимание прав человека. Более того, осознается необходимость формулирования Хартии обязанностей человека по отношению к себе, семье, обществу, государству, человечеству и природе.

Если вопрос о правах и ответственности граждан в юридической литературе и законодательстве достаточно полно освещены, то проблеме их юридических обязанностей уделяется недостаточное внимание¹. Как справедливо указывал Н. В. Витрук, необходима более углубленная характеристика юридических обязанностей как средства правового регулирования, способа укрепления конституционности, законности и правопорядка.

А. П. Коренев в своих трудах также уделял внимание обязанностям граждан в сфере общественного порядка и общественной безопасности в структуре их административно-правового статуса². Прежде всего, речь идет об обязанности уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримым к антиобщественным поступкам, соблюдать нормы актов, регулирующих отношения в сфере общественного порядка и общественной безопасности.

Таким образом, особенностью нормативной составляющей механизма взаимодействия граждан и государства в сфере обеспечения общественной безопасности является то, что отношения между ними в этой сфере регулируются не только путем предоставления прав той или другой сторонам отношений, но и путем возложения на них обязанностей, достоверное выяснение нормативного содержания которых, их точная адекватная конкретизация и детализация в текущем законодательстве в соответствии с Конституцией – необходимое условие эффективности правового регулирования сферы обеспечения общественной безопасности.

Участвуя в качестве субъекта в решении вопросов обеспечения общественной безопасности, граждане влияют на ее состояния не только через выполнение требований правовых предписаний, соблюдая установление правом запреты и ограничения. Например, обязанность уважать достоинство, права, свободы, законные

¹ Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М. : Норма, 2008. С. 247.

² Административное право: учебник. Общая и Особенная части / под ред. А. П. Коренева. М. : МВШМ МВД СССР, 1986. С. 60.

интересы других лиц (ст. 53 Конституции) имеет определенную идеологическую, морально-нравственную составляющую. Она находит свое воплощение в культуре, морали, нравственности, традициях и обычаях. Причем важно их соответствие новому типу общественных отношений, возникших в конце прошлого столетия. Такой подход формирует модель социальной ответственности, определяет стратегию поведения в вопросах обеспечения безопасности. И здесь возник определенный вакуум, вызванный тем, что отказ от обязательной идеологии, отказ от морального кодекса строителя коммунизма, отказ от прежних советских ценностей не компенсирован ничем взамен, разве, что общепризнанными стандартами поведения, нашедшими воплощение в религии.

Ситуации, когда произошло разрушение ранее принятых ценностей и моделей поведения личности, с последующим усвоением ценностей, радикально отличающихся от предыдущих, способствующих изменению мировоззрения граждан, весьма негативны. Яркое проявление этого находит в современном информационном воздействии, практически не поддающемся системному контролю. В условиях доступности и открытости интернет-пространства беспрецедентно расширяется сфера публичности, когда каждый человек в независимости от социального статуса, профессиональных компетенций, ценностных установок имеет возможность создавать и транслировать любую информацию в публичном пространстве и при этом не нести ответственности за последствия своей деятельности¹.

Указанные обстоятельства показывают, что в нынешних реалиях существует необходимость пересмотра коммуникативной политики государственных органов, как составной части политики обеспечения общественной безопасности. В этом вопросе имиджевые технологии, брендинг уже не достаточны, а порой и безрезультатны. Данная работа должна строиться и реализовываться с учетом соблюдения принципов объективности, оперативности, надежности, ориентированности на интересы личности, общества и государства в целом.

Решение обозначенных проблем носит системный характер, в какой-то мере растянутый о времени, но тем не менее должен повлиять на разработку эффективного механизма взаимодействия человека и государства в сфере обеспечения общественной безопасности.

¹ Жадунова Н. В., Коваль, Е. А. Информационная война: загрязнение среды обитания современного человека // Гуманитарий: актуальные проблемы гуманитарной науки и образования. 2017. № 3 (39). С. 44.

Пронин К. С.¹,

*слушатель факультета подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

Научный руководитель: Шурухнова Д. Н.,

*профессор кафедры административного права
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

Обеспечение общественной безопасности составляет главный элемент государственной безопасности². Сущность общественной безопасности есть ни что иное, как состояния защищенности, в том числе личной. Это совокупность общественных отношений, закрепленных в правовых нормах, целью которых является обеспечение безопасности от различного вида угроз³.

Данные общественные отношения выступают объектом административно-правовой охраны и ответственность за посягательства на них установлена в гл. 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Содержание данной главы не всегда, бесспорно. Сложности вызывает отсутствие конкретно определенных признаков категории общественной безопасности.

С очевидностью можно определить цель общественной безопасности – это выявление и противодействие угрозам, негативным факторам, которые обладают способностью нанести ущерб общественным отношениям во всех сферах жизнедеятельности: социально-экономической, экологической, духовной и пр.

Также, многие исследователи и ученые правоведы, в понятие общественной безопасности предлагают включить и транспортную безопасность⁴.

Общественная безопасность – ценностная и социально-философская категория. На всем протяжении развития целесообразной социальной деятельности общества формировалось ее содержание.

В разные исторические периоды общественная безопасность ставились под охрану государства, за посягательства на данные отношения устанавливалась ответственность.

¹ © Пронин К. С., 2020.

² Амандыкова С. К., Рустембекова Д. К. Обеспечение национальной безопасности как вектор государственной национальной политики Республики Казахстан (конституционно-правовые аспекты) / отв. ред. С. А. Авакьян // Конституционное право и политика : сборник материалов международной научной конференции. М. : Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова (28–30 марта 2012 г.), 2012. С. 688.

³ Кардашова И. Б. Укрепление конституционных основ общественной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4.

⁴ Зырянов С. М., Кузнецов В. И. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 5–12; Притула В. Н., Зайцев А. Н., Геворкян С. К. Транспортная безопасность // Транспортное право. 2013. № 2. С. 13–16.

В настоящее время Конституция Российской Федерации является базовым нормативным правовым актом, в котором закреплены основные положения общественной безопасности.

Помимо этого, имеющие значение для охраны общественной безопасности нормативные предписания включены в ряд федеральных законов, нормативных актов органов государственной власти. Это законы, регламентирующие, к примеру, обеспечение режима закрытого территориального образования, пожарной безопасности и пр.

Охрана общественной безопасности производится: силами органов государственной власти, общественными объединениями и гражданами.

При этом, основную роль в охране данной социально-значимой категории делегировано правоохранительным органам. Они реализуют одновременно правоприменительную, а также административно-юрисдикционную деятельность.

Таким образом, общественная безопасность – совокупность общественных отношений, направленных на неприкосновенность личности, обеспечение спокойствия граждан, условиями их труда и отдыха, деятельности государственных органов и общественных объединений.

Пытаясь дать определение этой категории для целей определения ответственности за посягательства против общественной безопасности, отметим, что оно, прежде всего, связано с защитой от негативных факторов и угроз для личности.

Прудникова Т. А.¹,
*профессор кафедры административного права,
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
доктор юридических наук*

ОРГАНЫ, ВЕДАЮЩИЕ ВОПРОСАМИ ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТИ МИГРАНТОВ И ИХ ПОЛНОМОЧИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В настоящее время в различных странах утвердились различные подходы к определению понятия трудовой миграции, в основе которых лежат расхождения в интерпретации продолжительности пребывания и цели приезда. В связи с этим возникли разные способы регистрации трудящихся-мигрантов и несопоставимость данных национальных статических организаций, что существенно осложняет исследование процессов трудовой миграции, ее причин и факторов формирования, механизма реализации и последствий осуществления.

Рассмотрение различных точек зрения на определение терминов «миграция населения» и «трудовая миграция» позволяет сделать следующие выводы: во-первых, столь разнообразные варианты определений трудовой миграции вполне объяснимы ее многофакторностью, тем, что ее толкование определяется конкретными проявлениями и это отражается на научных подходах; во-вторых, большинство исследований трудовой миграции основными сущностными признаками выбирают: пересечение мигрантами границы государства; срок пребывания на его территории; наличие или отсутствие причин или целей переселения².

Отсутствие надлежащего правового регулирования нетипичных форм трудоустройства иностранных граждан затрудняет осуществление федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных граждан и лиц без гражданства со стороны МВД России и проведение мониторинга ситуации на рынке труда.

Изучение практики показало, что одним из актуальных вопросов является трудовая деятельность «самозанятых» иностранных граждан и лиц без гражданства. Значительна доля иностранных граждан – представители стран Евразийского экономического союза, которые, не являясь индивидуальными предпринимателями, осуществляют трудовую деятельность у физических лиц, пользуются медицинским и социальным обеспечением, предусмотренным законодательством Российской Федерации, но не производят отчисления в Пенсионный фонд Российской Федерации. При этом фактически основанием для пребывания на территории Российской Федерации в этом случае являются фиктивные трудовые или гражданско-правовые договоры на выполнение работ (оказание услуг).

Активное развитие цифровых технологий и связанное с этим изменение характеристик труда привели к распространению так называемых нетипичных форм трудоустройства иностранных граждан (например, дистанционный и заемный труд). Эта тенденция характерна как для зарубежных стран, так и для Российской Федерации.

¹ © Прудникова Т. А., 2020.

² Brücker H., Epstein G. Immigration policy and the welfare state. Oxford. 2002.

Практика применения законодательства в сфере миграции выявила проблемные вопросы в сфере внешней трудовой миграции, требующие комплексного решения в целях, в том числе снижения административных барьеров, затрудняющих движение рабочей силы, при безусловном сохранении первоочередного права на трудоустройство граждан Российской Федерации.

Следует отметить, что федеральные органы исполнительной власти в сфере трудовой миграции можно классифицировать в зависимости от компетенции и степени их участия в реализации миграционной политики на две группы: органы, непосредственно осуществляющие функции по реализации миграционной политики; органы в сфере миграции, осуществляющие отдельные полномочия.

Так, Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России)¹ определяет потребность российского рынка в привлечении высококвалифицированных иностранных специалистов, участвующих в работе по совершенствованию миграционного законодательства в рамках поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; ежегодно участвует в согласовании определенных профессий, специальностей, должностей для иностранных граждан и лиц без гражданства; осуществляет разработку и реализацию программ социально-экономического развития Российской Федерации, создание и функционирование особых экономических зон на территории Российской Федерации и др.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России)² осуществляет функции по разработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в области демографии, труда, занятости и безработицы, трудовой миграции, социальной защиты населения.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в пределах своих полномочий издает нормативные правовые акты по определению квоты на выдачу приглашений иностранным гражданам на въезд в Российскую Федерацию в целях выполнения работы; порядку составления и выдачи заключения о привлечении и использовании иностранных работников, а также форму такого заключения; правилам осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства.

Кроме того, Минтруд России осуществляет координацию и контроль за деятельностью подведомственной ему Федеральной службы по труду и занятости (Роструд), которая оказывает государственные услуги по информированию о ситуации на рынке труда, готовит предложения по определению квот на выдачу приглашений иностранным гражданам для въезда в Российскую Федерацию в целях работы, исходя из предложений уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» (ред. от 12.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77491.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» (ред. от 06.11.2019) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131517.

Во-вторых, Роструд осуществляет надзор и контроль за исполнением законодательства Российской Федерации в сфере внешней трудовой миграции в Российскую Федерацию, взаимодействуя с другими федеральными органами исполнительной власти.

Цель этих совместных мероприятий состоит в:

- обеспечении соблюдения установленного порядка привлечения и использования иностранных работников;
- защите национального рынка труда;
- защите прав трудящихся-мигрантов;
- предупреждении и пресечении незаконной трудовой деятельности иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России)¹ осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования и др. В сфере миграции Минздрав России наделен полномочиями по утверждению правил определения исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребности в привлечении иностранных работников; порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности.

Министерство здравоохранения Российской Федерации² в процессе реализации им полномочий по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения осуществляет принятие нормативных правовых актов:

- о требованиях к сертификату об отсутствии вируса иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), предъявляемому иностранными гражданами и лицами без гражданства, прибывающими в Российскую Федерацию;
- о перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства, или вида на жительство, или патента, или разрешения на работу в Российской Федерации, а также порядке подтверждения их наличия или отсутствия.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере привлечения к трудовой деятельности и использования иностранных работников за соблюдением хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли в России, допустимой доли иностранных работников.

Для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия в Российской Федерации необходимо предусмотреть механизмы прохождения медицинского

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» (ред. от 05.06.2019) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131573.

² Там же.

освидетельствования иностранных граждан до въезда на территорию Российской Федерации.

В заключении следует отметить, что органы исполнительной власти (в зависимости от компетенции и выполняемых функций, деятельности и характера выполняемых задач) должны осуществлять комплексное влияние на правоотношения, возникающие в сфере трудовой миграции, обладая необходимым объемом полномочий, при этом исключив несвойственные для себя функции.

Раджабова А. С.¹,

адъюнкт Воронежского института МВД России

ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЧАСТНЫХ ОХРАННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

В настоящее время каждое массовое мероприятие в Российской Федерации проводится обязательно с участием организаций правоохранительной направленности, а также иногда и с привлечением негосударственных структур безопасности – частных охранных организаций.

Частная охранная деятельность в качестве отдельного вида появилась после принятия Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 2487-1)². В соответствии со ст. 12.1 Закона № 2487-1 работники частных охранных организаций имеют право оказывать содействие правоохранительным органам при осуществлении своих полномочий, которое представляет собой организованную в особом порядке совместную деятельность организаций, не зависящих друг от друга, для обеспечения общественной безопасности и общественного порядка. В таком взаимодействии, как правило, участвуют две стороны: государственный орган (Росгвардия, МВД, ФСБ и т. д.) и субъект гражданского общества (частные охранные организации).

Вопросы, связанные с организацией и порядком взаимодействия правоохранительных органов с частными охранными организациями в области осуществления охраны общественного порядка и общественной безопасности, требуют особого внимания с точки зрения разработки нормативно-правовых актов, а также их реализации.

Так 5 апреля 2016 г. был сформирован новый орган государственной исполнительной власти Российской Федерации – Федеральная служба войск национальной гвардии (далее – Росгвардия), на которую возложена одна из задач по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка³. Кроме того, подразделения лицензионно-разрешительной работы Росгвардии (далее – ЛРР) осуществляют контроль непосредственно за деятельностью частных охранных структур. Однако порядок их взаимодействия с 2016 г. по сегодняшний день не регламентирован.

¹ © Раджабова А. С., 2020.

² Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 02.08.2019) // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (в ред. от 18.03.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27. Ст. 4159.

В современных условиях действует единственное с 1992 г. Правила оказания содействия¹ (далее – Правила), где субъектами выступают органы внутренних дел и частные охранные организации.

Правила закрепляют перечень требований и документов, необходимый для частной охранной организации при подаче письменного обращения в правоохранительный орган о соглашении. При этом Типовая форма соглашения об обеспечении правопорядка устанавливается Росгвардией совместно с МВД России, однако ни в одном ином нормативном правовом акте не упоминается о порядке такого установления Росгвардией. С 2013 г. действует утвержденная Типовая форма только между частными охранными организациями и органами внутренних дел, что является существенным пробелом в законодательстве Российской Федерации, так как на сегодняшний день именно Росгвардия постоянно взаимодействует с частными охранными структурами. Охранные организации уже не являются подконтрольными у органов внутренних дел, а контролирующий орган – Росгвардия, которая не заключает подобные соглашения.

В соответствии с законодательством Российской Федерации существует типовая форма договора оказания содействия частными охранными организациями органам внутренних дел². На практике руководители охранных структур часто обращаются в территориальный орган Росгвардии о заключении трехстороннего соглашения, но законодательно данный вид соглашения не закреплён, поэтому возникают сложности.

Кроме того, основная цель деятельности охранных структур – извлечение прибыли. Оказание содействия правоохранительным органом является добровольным и имеет больше патриотический характер, то есть можно сказать, что «заказчиком» услуг является государство. Руководители частных охранных организаций вынуждены оплачивать самостоятельно работникам за участие в обеспечении правопорядка³. В связи с вышеуказанным, большинство охранных структур перестает быть инициаторами оказания содействия с органами внутренних дел.

Так, например, в Республике Дагестан в 2020 г. с органами внутренних дел действующее соглашение имеется только у двух частных охранных организаций, а в 2016 г. их количество приравнивалось к 10, что демонстрирует наглядный пример спада заинтересованности участия в обеспечении правопорядка после передачи контрольных функций в отношении охранных структур Росгвардии.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (ред. от 10.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_790.

² Приказ МВД России от 17 апреля 2013 г. № 211 «Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений» // НПП «Гарант-сервис». URL: <http://base.garant.ru/70394558/>.

³ Чикляева В. Е., Максимов В. А. Характерные особенности взаимодействия органов внутренних дел с негосударственными охранно-сыскными структурами // Научное сообщество студентов : сборник материалов VIII Международной студенческой научно-практической конференции. Чебоксары, 2016. С. 345–350.

Таким образом, с момента создания Росгвардии прошло уже больше 4 лет. Каждый год вступают в силу новые ведомственные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность частных охранных организаций и ЛПР. Однако существует еще очень много пробелов в законодательстве Российской Федерации, требующих решения. Например, взаимодействие частных охранных структур с правоохранительными органами. Отсутствие законодательного закрепления оказания частными охранными организациями содействия Росгвардии приводит к понижению желания и возможности у негосударственных охранных организаций принимать участие в обеспечении правопорядка.

Я считаю, что необходимо внести следующие поправки:

- закрепить в Законе № 2487-1 раздел «Взаимодействие частных охранных организаций правоохранительным органам»;
- разработать Типовую форму договора оказания содействия частными охранными организациями Росгвардии. При возможности рассмотреть вариант трехстороннего соглашения;
- внести разъяснение в Правила о вариантах установления Типовой формы Росгвардией;
- установить в Правилах организационные аспекты оказания содействия негосударственными структурами безопасности правоохранительным органам, а именно выделить этапы организации;
- необходимо рассмотреть возможность стимулирования охранных структур в оказании ими содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка на безвозмездной основе в случае невозможности финансовой заинтересованности.

Ратош С. В.¹,

*преподаватель кафедры административной деятельности
факультета милиции Могилевского института
МВД Республики Беларусь*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Административное законодательство в Республике Беларусь существенно изменилось в 2003 г., когда в силу вступил Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП РБ).

КоАП РБ содержит материальные нормы и определяет, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляет основания и условия административной ответственности.

В ч. 2 ст. 1.1 КоАП РБ указано, что «Кодекс является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь». Этим он существенно отличается от КоАП РБ 1984 г., где ст. 2 допускала существование наряду с Кодексом и иных нормативных правовых актов об административной ответственности.

В ч. 2 ст. 1.1. КоАП РБ 2003 г. закреплено, что «нормы других законодательных актов, предусматривающие административную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс». Это положение с точки зрения теории и практики белорусского нормотворчества означает, что непосредственные изменения и дополнения в КоАП РБ производятся путем принятия законов о внесении в него изменений.

В отличие от КоАП РБ 1984 г. КоАП 2003 г. устанавливает ответственность за покушение на административное правонарушение. В отличие от уголовного законодательства административная ответственность за покушение наступает только в случаях, специально предусмотренных в статьях Особенной части КоАП РБ.

Еще одним новшеством административного законодательства стало установление ответственности за соучастие в административном правонарушении.

Следует отметить, что в этом году Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко подверг критике действующее административное законодательство. Количество лиц, привлеченных к административной ответственности за последнее время, свидетельствует о карательной функции действующего законодательства.

Глава государства подчеркнул, что главным критерием работы является не количество выявленных правонарушений и выписанных штрафов, а профилактическое воздействие и реальное сокращение фактов пренебрежения нормами законодательства².

Так на сегодняшний момент создана межведомственная экспертная комиссия, занимающаяся подготовкой новой редакции КоАП РБ, где предлагается отказаться от правовых институтов, характерных по своей сути для уголовного, а не

¹ © Ратош С. В., 2020.

² URL: <http://www.mvd.gov.by/gazeta-na-straze> (дата обращения: 25.11.2020).

административно-деликтного законодательства. Например, таких как соучастие в правонарушении и покушение на него. Таким образом, введение этих правовых институтов в КоАП 2003 г. не оправдало себя на практике.

Следует обратить внимание на то, что в проекте КоАП РБ предложено разделить на три категории административные правонарушения в зависимости от степени общественной вредности и тяжести последствий:

- к административным проступкам предлагается отнести правонарушения, за которые может быть наложено взыскание в виде штрафа в размере, не превышающем какой-то определенный;

- к значительным правонарушениям относятся те, за которые может быть наложен более высокий штраф либо предусмотрено взыскание в виде конфискации, депортации;

- к грубым отнесены правонарушения, повторное совершение которых влечет уголовную ответственность, а также за которые лицо может быть подвергнуто административному аресту, лишению специального права, права заниматься определенной деятельностью¹.

Основная цель изменений – возможность более гибкого применения мер в зависимости от характера деяния. За впервые совершенные деяния, не относящиеся к категории грубых нарушений, вместо взыскания предлагается применять преимущественно профилактические меры.

На мой взгляд, это абсолютно оправдано. Таким образом, сотрудникам органов внутренних дел и другим должностным лицам государственных органов будет предоставлено право реализовывать профилактическую задачу административно-деликтного законодательства.

Особое внимание в связи с этим обращает на себя внимание глава проекта КоАП РБ, регламентирующая профилактические меры воздействия. В их числе следующие: устное замечание, предупреждение и воспитательные приемы в отношении несовершеннолетних.

Все эти инструменты предполагается применять в рамках института освобождения от административной ответственности. Ключевая особенность перечисленных мер – отсутствие правовых последствий привлечения к ответственности. То есть человек не будет считаться подвергшимся административному взысканию.

Следует особое внимание обратить на норму КоАП РБ 2003 г., закрепляющую положение об отнесении к субъектам административных правонарушений юридических лиц.

Отсутствие научных исследований по проблемам административной ответственности юридических лиц, а также сложившейся правоприменительной практики порождает немало вопросов применения соответствующих норм КоАП РБ судами и государственными органами (должностными лицами), ведущими административный процесс². Положения об условиях ответственности юридических

¹ Там же.

² Административное право: научно-методологические основы : учебное пособие / [С. В. Добрян и др.]; учреждение образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь». Минск : Академия МВД, 2016. С. 130.

лиц в обновленном варианте КоАП РБ излагаются более четко и лаконично, с учетом практики применения этих статей с 2003 г.

Особого внимания заслуживает система административных взысканий. Из их числа предлагается исключить предупреждение и исправительные работы и ввести новый вид – общественные работы. Предупреждение, как отмечалось выше, переводится в разряд профилактических мер воздействия. Общественные работы вводятся как вид недостающего в КоАП РБ неимущественного взыскания, альтернативного административному аресту.

Однако это должно предполагать собой механизм реализации данного взыскания, с конкретизацией осуществления его, опираясь на ресурсы местной исполнительной власти.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ключевые положения нового административного законодательства направлены на усиление его предупредительной и снижение карательной функций. Проект нового Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях создает законодательные механизмы для сужения сферы применения административного взыскания до пределов, оптимально необходимых для поддержания общественного порядка и общественной безопасности в Республике Беларусь.

Руднев А. С.¹,

*заместитель начальника факультета переподготовки
и повышения квалификации сотрудников подразделений
по обеспечению безопасности дорожного движения*

Московского областного филиала

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА КАК СУБЪЕКТЫ ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Одним из приоритетных направлений реализации Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы является совершенствование улично-дорожной сети по условиям безопасности дорожного движения, включая развитие работ по организации дорожного движения².

В этой связи важное значение приобретает роль государственных органов, органов местного самоуправления, и иных субъектов в указанной деятельности.

В данной статье предметом рассмотрения являются юридические лица, принимающие активное участие в дорожной деятельности.

Основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения в Российской Федерации, устанавливаются Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – ФЗ № 196), который является базовым нормативным правовым актом в указанной сфере.

Поэтому считаем целесообразным обратиться к соответствующим статьям ФЗ № 196, а также других законодательных актов, регламентирующим вышеозначенную деятельность, и устанавливающим основные требования к соответствующим юридическим лицам, их обязанности, а также ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей в рассматриваемой области деятельности.

В первую очередь, обратим внимание на то, что в ст. 6 ФЗ № 196 термин «дорожная деятельность» употребляется, но его содержание не раскрывается.

Согласно п. 6 ст. 3 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, под дорожной деятельностью понимается «деятельность по проектированию, дорожному строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог».

Основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при проектировании, строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог закреплены в ст.ст. 11 и 12 ФЗ № 196.

Важно отметить, что при проектировании, строительстве и реконструкции дорог не допускается снижение капитальных затрат за счет инженерных решений, отрицательно влияющих на безопасность дорожного движения (п. 3 ст. 11 ФЗ № 196).

¹ © Руднев А. С., 2020.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы» // URL: <https://government.consultant.ru/documents/3723409>.

Ответственность за соответствие дорог установленным требованиям на этапе проектирования возлагается на исполнителя проекта, а на этапах реконструкции и строительства – на исполнителя работ (п. 2 ст. 11 ФЗ № 196).

Обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным техническим регламентам и другим нормативным документам возлагается на лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог (п. 2 ст. 12 ФЗ № 196).

Представляется логичным по аналогии с п. 2 ст. 11 ФЗ № 196 дополнить и п. 2 ст. 12 – упоминанием о том, что обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог установленным нормативным документам в случае ремонтных работ возлагается на лиц, осуществлявших ремонтные работы.

Рассматриваемая деятельность подробнее регламентируется на подзаконном уровне. В качестве примера можно привести Правила организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог федерального значения, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2009 г. № 928 в соответствии со ст.ст. 17 и 18 вышеуказанного федерального закона.

На практике работы по реконструкции, строительству и ремонту дорог осуществляют организации (юридические лица), имеющие специализированную технику и дорожно-строительные бригады.

Данные организации могут привлекаться к проведению работ, как по договору подряда, так и на основании распоряжений вышестоящих органов, в случае нахождения их в структуре органов и учреждений исполнительной власти и местного самоуправления, осуществляющих соответствующую деятельность.

Важным направлением дорожной деятельности является организация дорожного движения (ст.ст. 21 и 22 ФЗ № 196), которое во многих случаях входит в качестве составной части во все рассмотренные виды указанной деятельности, но нередко проводится самостоятельно.

Об его исключительной значимости свидетельствует принятие Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившего в силу 30 декабря 2018 г.

Согласно ст. 9 данного Федерального закона организация дорожного движения (включая создание и функционирование парковок) осуществляется на основе комплексного использования технических средств организации дорожного движения, отвечающих требованиям, установленным законодательством Российской Федерации о техническом регулировании (ч. 1).

Разработка мероприятий по организации дорожного движения осуществляется на основании документации по организации дорожного движения, разработанной и утвержденной в соответствии с установленными требованиями (ч. 5).

Установка, замена, демонтаж и содержание технических средств организации дорожного движения осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 6).

Что касается документации по организации дорожного движения, то в соответствии с ч. 4 ст. 16 указанного Федерального закона в ее состав включаются

комплексные схемы организации дорожного движения и (или) проекты организации дорожного движения¹.

Важно отметить, что изменения в организацию дорожного движения для повышения пропускной способности дорог или для других целей за счет снижения уровня безопасности дорожного движения не допускаются (п. 2 ст. 22 ФЗ № 196).

Проведение мероприятий по организации дорожного движения, в целях повышения безопасности дорожного движения и пропускной способности дорог, осуществляются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, юридическими лицами, являющимися собственниками или иными владельцами автомобильных дорог (п. 1 ст. 21 ФЗ № 196).

На федеральном уровне к ним относится Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, а также функции по оказанию государственных услуг в части обеспечения транспортной безопасности в этой сфере².

Наряду с Росавтодором, функционирует Государственная компания «Российские автомобильные дороги», в доверительное управление которой переданы автомобильные дороги федерального значения, находящиеся в федеральной собственности³.

На региональном уровне к таким органам относятся органы и учреждения исполнительной власти субъектов Российской Федерации, являющиеся юридическими лицами и наделенные соответствующими полномочиями⁴.

На местном уровне к таким органам относятся органы и учреждения местного самоуправления, также являющиеся юридическими лицами и наделенные соответствующими полномочиями⁵.

Самостоятельным видом дорожной деятельности является обустройство дорог объектами сервиса, что вытекает из содержания ст. 13 ФЗ № 196.

Обязательные требования к обустройству автомобильных дорог объектами сервиса перечислены в постановлении Правительства Российской Федерации от

¹ Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 26 декабря 2018 г. № 480 «Об утверждении Правил подготовки документации по организации дорожного движения» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72155302>.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 года № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89458.

³ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании Российские автомобильные дороги и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89458.

⁴ Постановление администрации Липецкой области от 14 декабря 2016 г. № 495 «О создании областного казенного учреждения «Дорожное агентство Липецкой области» // URL: <https://base.garant.ru/46009822>.

⁵ См., например, решение Воронежской городской Думы от 26 сентября 2012 г. № 933-III «О наделении правами юридического лица управления дорожного хозяйства администрации городского округа город Воронеж» // URL: <https://base.garant.ru/18143516>.

29 октября 2009 г. № 860 «О требованиях к обеспеченности автомобильных дорог общего пользования объектами дорожного сервиса, размещаемыми в границах полос отвода» и различаются в зависимости от класса (категории) автомобильной дороги.

К рассматриваемым юридическим лицам, участвующим в дорожной деятельности, целесообразно отнести юридических лиц, в ведении которых находятся автомобильные дороги, поскольку в силу ст. 13 ФЗ № 196 они обязаны принимать меры к обустройству дорог объектами сервиса, в соответствии с нормами проектирования, планами строительства и генеральными схемами размещения указанных объектов, а также организовать их работу в целях максимального удовлетворения потребностей участников дорожного движения и обеспечения их безопасности.

Таким образом, юридические лица, участвующие в дорожной деятельности отличаются многочисленностью и качественным разнообразием, поскольку данная деятельность включает различные направления. Повышение эффективности деятельности вышеназванных субъектов позволит снизить количество дорожно-транспортных происшествий по причине недостатков транспортно-эксплуатационного состояния улично-дорожной сети и повысить уровень безопасности дорожного движения.

Рустамова Д. Р.¹,

начальник кабинета специальных дисциплин

кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

К ВОПРОСУ О ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ ПРИСВОЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗВАНИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Присвоение специальных званий в органах внутренних дел Российской Федерации является институтом, который имеет особую актуальность и значимость для проходящих службу в органах внутренних дел в нашей стране ввиду того, что затрагивает всех поступающих на такой вид службы. Этот институт состоит из условий и порядка присвоения, как первых, так и очередных специальных званий рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, присвоения специальных званий досрочно или на ступень выше, приостановления присвоения очередных специальных званий, лишения специального звания.

В процессе проведенной административно-правовой реформы системы МВД России была значительно усовершенствована ее правовая база, регулирующая прохождение службы сотрудниками органов внутренних дел. Следует признать, что конкретизация регулирования правоотношений в области условий и порядка прохождения службы в органах внутренних дел во многом способствовала более четкому позиционированию правового статуса сотрудников органов внутренних дел как представителей правоохранительной системы государства.

Одним из значимых элементов прохождения службы в органах внутренних дел является присвоение первого или очередного специального звания. Специальные звания являются условием правильной организации прохождения службы личным составом в органах внутренних дел. Их наличие создает необходимые предпосылки для устойчивого служебно-правового положения сотрудников.

В связи с этим, отметим, что вопросы нормативного правового регулирования порядка и условий присвоения специальных званий сотрудникам органов внутренних дел представляются весьма актуальными и имеющими существенное значение для организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации.

Звание – это установленное и присвоенное компетентными органами наименование, свидетельствующее об официальном признании заслуг лица, либо его профессиональной, служебной, научной квалификации.

Нормативная правовая основа присвоения специальных званий в органах внутренних дел в России образована и глубочайшим образом детализирована совокупностью следующих нормативных правовых актов:

¹ © Рустамова Д. Р., 2020.

1) Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹;

2) Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»²;

3) Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции»;

4) Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 253 «Об утверждении перечня должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел Российской Федерации, в Федеральной миграционной службе, в Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств и соответствующих этим должностям специальных званий»;

5) Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации».

Стоит пояснить, что специальные звания – это звания, предусмотренные федеральным законодательством Российской Федерации и персонально присваиваемые в установленном порядке лицам, проходящим службу в органах внутренних дел, в зависимости от занимаемой должности, квалификации и других предусмотренных законом обстоятельств.

Отметим, что Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ установил новое специальное звание для сотрудников органов внутренних дел – генерал полиции Российской Федерации⁴.

Интересным правовым аспектом, связанным с институтом специальных званий и его прямой взаимосвязью с регламентацией прохождения службы, является то, что в созданной в 2016 г. Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации проходят службу сотрудники, имеющие специальные звания полиции. На таких сотрудников распространяются все основные нормы федеральных законов, регулирующих прохождение службы в органах внутренних дел, в совокупности с нормами, посвященными системе мер, включающей

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [принят Государственной Думой 11 ноября 2011 г.: одобрен Советом Федерации 25 ноября 2011 г.]. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49, (ч. I–V). Ст. 7020.

² Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [принят Государственной Думой 28 января 2011 г.: одобрен Советом Федерации 2 февраля 2011 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900

³ Там же.

⁴ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / [Ю. Е. Аврутин и др.]. М. : Проспект. 2016. С. 14.

обеспечение денежным довольствием и пенсионным обеспечением сотрудников, медицинское обеспечение сотрудников и граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, членов их семей и лиц, находящихся (находившихся) на их иждивении, а также с предоставлением им иных социальных гарантий. Следует отметить, что в 2019 г. были одобрены изменения в ст. 44 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», которые направлены на совершенствование комплектования войск национальной гвардии Российской Федерации и повышения уровня социальной защищенности сотрудников и членов их семей в условиях перевода на военную службу. Изменениями установлено, что лица, проходящие службу в войсках национальной гвардии (имеющие специальные звания полиции), могут быть приняты с их согласия на военную службу по контракту в войска национальной гвардии в упрощенном порядке.

Это означает, что прием может осуществляться без прохождения испытания, проведения аттестации, медицинского освидетельствования, психологического отбора, проверки соответствия уровню образования, квалификации и физической подготовки.

Таким образом, можно выявить определенную дихотомичность (раздвоенность) института специальных званий в органах внутренних дел. С одной стороны специальные звания полиции присваиваются сотрудниками органов внутренних дел в соответствующем порядке, урегулированном нормами законодательства и нормативных правовых актов, а с другой стороны, существующая правовая возможность обладания специальными званиями полиции в иных федеральных органах государственной власти существенным образом усложняет институт специальных званий, а также позволяет сделать вывод о необходимости внимательного анализа правовых норм, представляющих такие возможности, с целью избегания возможных правовых коллизий при прохождении службы, социального обеспечения сотрудников и ряда других проблемных аспектов.

Значительную роль в системе нормативных правовых актов, регулирующих присвоение специальных званий в органах внутренних дел, следует отвести Указу Президента Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1 575 «Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации»¹, который утвердил Положение о порядке присвоения сотруднику органов внутренних дел Российской Федерации специального звания досрочно или на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел Российской Федерации. Данный нормативный документ в свою очередь устанавливает, что порядок внесения представлений о присвоении очередного специального звания досрочно или на

¹ Указ Президента Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1575 (ред. от 27.03.2019) «Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 48. Ст. 6668.

одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности, определяется Министром внутренних дел Российской Федерации. В представлении подлежат указанию следующие значимые аспекты: специальное звание; фамилия, имя и отчество сотрудника; его личный номер; замещаемая должность; дата и номер приказа о назначении на замещаемую должность и (или) о присвоении специального (воинского) звания; предельное специальное звание, предусмотренное по замещаемой должности; сведения о заключении контракта о прохождении службы в органах внутренних дел; о добросовестном выполнении служебных обязанностей, достижении высоких результатов в служебной деятельности и успешном выполнении задач повышенной сложности; также указанию подлежат особые личные заслуги, в случае присвоения специального звания досрочно без учета истечения не менее половины установленного срока выслуги в предыдущем звании и не менее одного года в замещаемой должности.

В качестве обобщения важно отметить, что, несмотря на многочисленные реформы, проводимые на всем этапе существования органов внутренних дел, затрагивающие, в том числе и вопросы присвоения специальных званий, данный процесс должен находиться в постоянной нормативной динамичности, поскольку лишь его четкая детальная регламентация позволит де-факто совершенствовать статус служащего системы МВД России.

Рябинова А. О.¹,

*курсант факультета подготовки сотрудников для подразделений
экономической безопасности и противодействия коррупции
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

Научный руководитель: Комовкина Л. С.,

*доцент кафедры административного права
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

ЗАКОННОСТЬ НОРМАТИВНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

Российская Федерация – это правовое государство и, в условиях конституционного признания прав и свобод человека высшей ценностью, увеличивает повышение значимости требований, предъявляемых к нормативным правовым актам. В первую очередь, это требования законности данных актов.

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации, которая в свою очередь разделяет административное и административно-процессуальное законодательство, обуславливает актуальность разработки научно обоснованной теории обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, которые принимаются органами исполнительной власти, а также субъектами, наделенными административно-властными полномочиями. Под нормативным правовым актом будем понимать официальный документ, принятый в регламентированном одностороннем порядке, в особой форме специально уполномоченным субъектом правотворчества, содержащий нормативные правовые предписания².

В целом систему административно-правовых актов образуют нормативные правовые акты:

- Президента Российской Федерации, а также органов исполнительной власти;
- органов местного самоуправления и их должностных лиц, реализуемые по вопросам административно-правового регулирования;
- иных административно-публичных органов и организаций, наделенных необходимыми полномочиями;
- межгосударственных органов, в рамках евразийской интеграции, направленную на обеспечение публичного правопорядка³.

Категория «законности» тесно связана с административно–нормотворческой деятельностью, так как именно соблюдение обязательных правил в данных рамках обеспечивает возникновение у самого акта свойства законности и представляет собой важнейшее его свойство, которое позволяет регулировать общественные отношения. Законность нормативного административно-правового акта обеспечивается в ходе административного нормотворческого производства в рамках

¹ © Рябинова А. О., 2020.

² Комовкина Л. С. Актуальные проблемы правотворческого процесса федеральных органов исполнительной власти // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 188.

³ Порываев С. А. Административное нормотворчество в Российской Федерации : учебное пособие. М. : РГУП, 2020.

специальных административных процедур, которые в свою очередь последовательны.

В настоящее время развиваются новые формы участия граждан в процессе принятия нормативных правовых актов – публичные слушания, общественные экспертизы, общественные обсуждения. Однако, на основании анализа судебной практики можно увидеть, что существует значительное количество незаконных нормативных административно-правовых актов, которые в свою очередь нарушают права и законные интересы субъектов административных и иных правоотношений. Так, в 2017 г. было рассмотрено только за первое полугодие 1 060 дел об оспаривании нормативных правовых актов, из которых почти 70 % разрешено было в пользу истцов, то есть акты были признаны незаконными¹. За 2018 г. количество дел достигло отметки 3 491². И только за первое полугодие 2019 г. было рассмотрено 2 308 дел, из которых уже около 79 % признавались незаконными³.

Опираясь на данные показатели, можно с уверенностью говорить о существенных проблемах законности принимаемых нормативных административно-правовых актов, которые, как видно, выявляются в ходе административного производства. К видам нарушений законности относят: акты, незаконные по содержанию, форме, по процедуре принятия, принятые с нарушением компетенции правотворческого субъекта, противоречащие целям их принятия либо административно-правовым принципам⁴.

Остается проблема практического совершенствования административно-правовых и административно-процессуальных способов обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, которые реализуются не только в судебном, но и в досудебном порядке.

Что касается досудебного порядка, то он представляет собой обращение невластного субъекта с жалобой в административно-юрисдикционный орган как обязательная стадия, необходимая для дальнейшего обращения в судебные органы. Также подразумевает под собой комплекс действий со стороны президента, правительства, федеральных органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов, направленных на выявление нарушений требований законности.

¹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за первое полугодие 2017 г. // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083> (дата обращения: 28.10.2020).

² Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 г. // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083> (дата обращения: 02.10.2020).

³ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за первое полугодие 2019 г. // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083> (дата обращения: 28.10.2020).

⁴ Порываев С. А. О видах нарушений требований законности нормативных административно-правовых актов // Образование. Наука. Научные кадры. 2017. № 6. С. 80.

Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ показывает, что изменение и дополнение некоторых его положений позволило бы улучшить процессуальный порядок судебной защиты прав участников правоотношений.

Например, КАС РФ предписывает проверку оспоренного акта только на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, чем не исчерпываются возможные нарушения требований законности. На наш взгляд, следует внести такие изменения в п. 3. ч. 8. ст. 213 КАС РФ как соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части целям его принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

И это только некоторые изменения, которые следует внести в законодательство не только для оптимизации деятельности органов исполнительной власти, а также субъектов, наделенных административно-властными полномочиями, но и для действительного обеспечения законности нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации.

Рязанова А. М.¹,

*курсант факультета подготовки специалистов
в области информационной безопасности*

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель: Шурухнова Д. Н.,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

УЧЕБНАЯ МИГРАЦИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

В современных условиях миграция приобрела характер глобального процесса, охватывающего все сферы жизнедеятельности. Одной из таких сфер является сфера образования, порождающая такой вид миграции как учебная или образовательная миграция, представляющая собой перемещение людей из одной страны в другую для получения образовательных услуг различного уровня и на разные сроки.

Субъектами образовательной миграции являются школьники, студенты средних специальных и высших учебных заведений, докторанты, аспиранты, стажеры, специалисты, повышающие свою квалификацию в различных учебных заведениях, компаниях и структурах.

Интенсивность учебной миграции обусловлена различными факторами: повышением значимости образования в связи с переходом к информативному обществу; необходимостью непрерывного образования и постоянного повышения квалификации; повышением информационной открытости образовательных учреждений, доступности образовательных услуг, обусловленной развитием информационных технологий; реализацией государственной политики по интенсификацию образовательной миграции; интернационализацией образовательной среды, а также эффективным функционированием международных программ студенческого обмена.

До недавнего времени образовательная миграция активно развивалась, в том числе, и в Российской Федерации. За последние годы были усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере учебной миграции, в частности оптимизированы правила пребывания иностранных обучающихся в России, что позволило за период с 2010 г. по 2017 г. почти в два раза увеличить их число².

Однако появились новые факторы влияния на учебную миграцию студентов. COVID-19 значительно изменил ситуацию во всем мире. Коснулись эти изменения и сферы образования. В марте 2020 г. по причине стремительного роста количества зарегистрированных зараженных и географии распространения вируса,

¹ © Рязанова А. М., 2020.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139. Режим доступа: по расписанию.

государства были вынуждены ввести ограничительные меры на многие сферы общественной жизни, включая образовательную. Множество стран приняли решение закрыть учебные заведения на время карантина. По статистике, проведенной UNESCO¹, эти меры коснулись 70 % мирового числа студентов.

Иностранные студенты вызывают особое беспокойство, поскольку их обучение во многих случаях прерывается, откладывается или отменяется. Социологические исследования показывают, что студенты-иностранцы более уязвимы, чем те, кто обучается на родине². Проведенные исследования зарубежных экспертов и организаций свидетельствуют о наличии ряда проблем, с которыми иностранным студентам пришлось столкнуться по причине пандемии. Среди них: проблемы с медицинской страховкой и финансами, трудности приспособления к новым культурным нормам и тоска по дому, отсутствие социокультурной адаптации и вовлеченности в принимающее общество. Все эти трудности усложняет присутствие языкового барьера³.

Многие университеты перешли на дистанционное обучение, взяв на себя обязательства по распространению учебных материалов или проведение онлайн-обучения. Однако далеко не каждый студент имеет постоянный доступ к цифровым устройствам или интернет-подключение дома, некоторые студенты столкнулись с трудностями в освоении программ для обучения онлайн или в приобретении технических устройств. Также исследования Erasmus Student Network⁴ о влиянии пандемии COVID-19, выявило недостаточное информирование иностранных студентов в связи с размещением информации на языке государства, по месту расположения учебного заведения.

Для урегулирования ряда вопросов, обусловленных правовым статусом иностранных студентов в условиях пандемии указам Президента Российской Федерации были приостановлены сроки временного пребывания, визы, вида на жительство на период с 15 марта по 15 июня 2020 г. (в дальнейшем этот срок был продлен до 15 декабря 2020 г.). Принятые меры позволили сотням тысяч иностранных студентов продолжить легально проживать на территории Российской Федерации при отсутствии возможности покинуть страну.

По данным Минобрнауки России в вузах в 2017/2018 учебном году проходили обучение более 334 тыс. иностранцев, из них 67 % обучались на договорной основе и 33 % – на бюджетной. По проекту «Экспорт образования» с 2019 г. по 2024 г. был запланирован рост численности иностранных студентов в российских вузах

¹ COVID-19 Educational Disruption and Response// URL: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/>.

² Arthur N. Supporting international students through strengthening their social resources. *Studies in Higher Education*. 2017. Vol. 42. No. 5. Pp. 887–894.

³ Sherry M., Thomas P., Chui W. H. International students: A vulnerable student population. *Higher education*. 2010. Vol. 60. No. 1. Pp. 3 346.

⁴ Gabriels W., Benke-Aberg R. Student Exchanges in Times of Crisis – Research report on the impact of COVID-19 on student exchanges in Europe. Erasmus Student Network AISBL. 2020 // URL: <https://esn.org/covidimpact-report>.

с 241 тыс. до 425 тыс. человек, на реализацию этого проекта государство выделило 107,5 млрд. руб.¹

Согласно статистическим данным ежегодно в Россию приезжают учиться преимущественно граждане постсоветских стран, с которыми был установлен безвизовый режим, за исключением Туркменистана, а также граждане из Китая и Индии. Важную роль на мировом образовательном рынке играют китайские студенты. Однако, по причине ухудшения эпидемиологической обстановки в Китае, с 19 февраля 2020 г. были приостановлены прием документов, оформление и выдача приглашений на въезд в Российскую Федерацию в частных и учебных целях китайским гражданам. С 20 февраля 2020 г. временно приостановлен также и пропуск граждан Китая, пересекающих границу в целях осуществления трудовой деятельности, в частных, учебных и туристических целях. Эти ограничения оказали влияние и на китайских студентов, которые обучаются в России, что отразилось на заметном сокращении количества постановок на миграционный учет граждан Китая, прибывших в учебных целях. Так, если за январь — март 2019 г. на учет было поставлено 22 тыс. человек, то в 2020 г. этот показатель снизился до 12,7 тыс. человек.

В целях изучения положения иностранных студентов в условиях пандемии в период с 2 по 11 мая 2020 г. были проведены социологические опросы в форме анонимного анкетирования через интернет-платформу Google Docs. Результаты опроса показали, что 91,7 % респондентов остались в России после введения карантина в учебных заведениях и перевода обучения на дистанционный режим, лишь 7,6 % иностранных студентов вернулись домой, при этом один респондент «застрял» в третьей стране.

Среди основных трудностей, с которыми они столкнулись в связи с пандемией, были невозможность вернуться домой из-за проблем с транспортом (43,1 %) и ухудшение финансового положения (34,7 %). Стоит также отметить, что 16,7 % опрошенных не столкнулись ни с одной из проблем. На вопрос, с чем связано ухудшение их финансового положения, большинство студентов отметили, что заметно выросли расходы на продукты питания (39 %). 32,6 % опрошенных отметили, что у семей больше не было возможности помогать им финансово. Более четверти опрошенных студентов, которые сами несли расходы на обучение, потеряли работу. По данным опроса, 13,2 % опрошенных ответили, что столкнулись с жилищной проблемой, при этом 7,7 % иностранных студентов были вынуждены сменить место жительства по причине выселения из общежития или съемной квартиры².

Социальные и финансовые проблемы усугубляются ухудшением психологического состояния иностранных студентов на фоне неопределенности дальнейшего развития событий, отсутствием поддержки со стороны российских учебных заведений. Вместе с тем, в целях реализации одной из задач миграционной поли-

¹ Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты // URL: <http://static.government.ru/media/files/YumshgCpXWEMsqRmMTxDs0wjiGzY30hs.pdf>

² Плетнева Ю. Э., Очирова Г. Н. Влияние пандемии COVID-19 на положение иностранных студентов в России // Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право. 2020. № 3. С. 151.

тики по созданию благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, необходимо разработать комплексные программы поддержки иностранных студентов, что способно повысить престиж и укрепить авторитет Российской Федерации как одного из ведущих государств по оказанию образовательных услуг.

Савочкина Д. О.¹,

*старший преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности ОВД
Крымского филиала Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук*

Савченко И. Г.²,

*курсант 4 курса Крымского филиала
Краснодарского университета МВД России*

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЛЕДОВАТЕЛЯ С УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Органы внутренних дел занимают ключевое место в механизме реализации правоохранительной функции государства. Стабильное и эффективное их функционирование выступает необходимым условием защиты конституционного строя, обеспечения законности и правопорядка, соблюдения прав и свобод человека и гражданина. От эффективности деятельности органов внутренних дел в значительной степени зависит успешность реализации национальных интересов и постоянство общественного развития.

Одним из центральных направлений осуществления политики любого государства соответственно выступает реализация противодействия преступности. В современных условиях преступная деятельность характеризуется высоким профессионализмом, который обусловлен технической оснащенностью и мобильностью.

«Эффективность осуществления обеспечения охраны и безопасности граждан от различных преступных посягательств зависит в частности от согласованности действий органов правопорядка, особенно участкового уполномоченного полиции и следователя при возбуждении и расследовании уголовных дел»³. Поэтому исследование вопросов взаимодействия структурных элементов правоохранительной системы, а также определение путей совершенствования данной системы в целом, так и отдельных органов и подразделений является актуальной задачей современной юридической науки.

Участковый уполномоченный полиции осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом «О полиции»⁴ и приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»⁵.

¹ © Савочкина Д. О., 2020.

² © Савченко И. Г., 2020.

³ Прохорова Е. Н. Некоторые вопросы понятия и сущности правоохранительных правоотношений в современной России // Молодой ученый. 2019. № 15. С. 323–325.

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения: 06.10.2020).

⁵ Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72188134/> (дата обращения: 06.10.2020).

Таким образом можно сделать вывод, что служба участкового формировалась для выполнения функций профилактического характера по предупреждению правонарушений и соответственно преступлений. При этом осуществляя деятельность на своем административном участке, рассматриваемое должностное лицо реализует взаимодействие с различными подразделениями полиции, связанные с обеспечением общественного порядка, выявлением и раскрытием совершенных общественно опасных деяний согласно должностных обязанностей.

Участковым организуется соответствующее взаимодействие с руководителями организаций, расположенных на подведомственном ему участке, направленное на осуществление деятельности по вопросам обеспечения устранения определенных условий и причин, которые могут способствовать либо способствует совершению каких-либо правонарушений. О выявленных вышеуказанных обстоятельствах данное должностное лицо обязано сообщить своему непосредственному руководителю для направления в соответствующие организации предписаний об устранении определенных условий и причин.

Отметим, что в порядке ч. 2 ст. 158 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ)¹ следователем может быть вынесено соответствующее представление в отношении конкретного юридического лица об устранении причин, которые в данном случае могли способствовать осуществлению определенных преступных действий со стороны субъекта преступления. Исполнение указанного предписания должно быть проверено соответственно участковым уполномоченным полиции на административной территории которого данное юридическое лицо располагается.

В случае невыполнения законных требований правоохранителей соответствующим юридическим лицом, тогда участковым устанавливается наличие совершения административного правонарушения, формирующего собой состав ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях², и на основании этого соответствующим должностным лицом оформляется протокол об административном правонарушении. Следует заметить, что взаимодействие вышеуказанных лиц имеет профилактический характер при расследовании преступных деяний, так как направлено на обеспечение устранения соответствующих причин и условий, которые благоприятствуют осуществлению общественно опасных деяний, поэтому, полагаем, что должны проводиться как на этапе расследования, так и на этапе обнаружения возможных причин преступлений.

Понятие «взаимодействие» многогранно. К примеру, с точки зрения философии под взаимодействием следует понимать соответствующую философскую категорию, которая отражает определенные вопросы, связанные с взаимодействием объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого. Из этого следует, что взаимодействие следователя с участковым

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ (дата обращения: 06.10.2020).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/popular/koap/13_2.html (дата обращения: 06.10.2020).

уполномоченным полиции – это деятельность указанных субъектов, которая основана на законе, согласована по времени, месту и целям осуществления для осуществления предупреждения, соответственно раскрытия и дальнейшего расследования уголовных дел, в том числе и реализации, мер по розыску преступников.

Указанное позволяет отметить, что успех в расследовании преступлений и правонарушений непосредственно зависит от характера и качества взаимодействия правоохранительных органов. Объясняется это тем, что «в борьбе с преступностью правильно организованное взаимодействие дает, как правило, значительный эффект. Поэтому так много делалось и делается для того, чтобы отыскать такой вариант организации взаимодействия, который бы обеспечивал наиболее оптимальное распределение обязанностей между органами, ведущими борьбу с преступностью, согласованность в планировании и проведении следственных и иных мероприятий по предотвращению, расследованию уголовных правонарушений»¹.

Следует обратить внимание, что при осуществлении расследования участковым уполномоченным может быть оказана значительная помощь. Это, прежде всего, связано с его информированностью на подведомственном административном участке, в частности для проведения соответствующего осмотра места происшествия, мероприятий оперативно-розыскного характера, которые в свою очередь сфокусированы на изобличении виновного лица, возможном обнаружении и соответственно изъятии орудий совершения преступного деяния, установлении лиц, которые являются очевидцами преступления и т.п. Учитывая, что рассматриваемое должностное лицо не входит в состав оперативной группы по расследованию определенного преступного деяния, но при этом может привлекаться к их деятельности.

Эффективность участия рассматриваемого должностного лица может проявляться в проведении им соответствующего подворового обхода, по объектам, расположенным на территории его участка. Особенно, когда административный участок находится в местности сельского назначения, соответствующие мероприятия участкового будут способствовать формированию следователем необходимых доказательств, связанных с подтверждением причастности определенного лица к совершению соответствующего преступного деяния.

Интересно отметить, в аспекте настоящего исследования, что ранее взаимодействие следователя и участкового уполномоченного полиции осуществлялось согласно приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»², которыми четко определялся соответствующий порядок действий и роль участкового при осуществлении расследования по уголовному делу. Однако, указанное ведомство внесло значительные коррективы и в настоящее время конкретные действия участкового нормативно не определены, поскольку имеет место обобщение «осуществляет

¹ Хатуаев М. О. Проблемы в организации деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений на административном участке // Инновационная наука. 2016. № 3. С. 183–185.

² Приказ МВД РФ №1 166 от 31 декабря 2012 г. «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (в ред. от 08.09.2016) // НПП «Гарант-сервис». URL: <http://base.garant.ru/70344228/> (документ утратил силу).

взаимодействие». Вероятно, данные изменения были обусловлены научно-практическими спорами в отношении осуществления рассматриваемым должностным лицом различных мероприятий, которые могли иметь оперативно-розыскной характер, что пересекалось с деятельностью специальных подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Другими словами, участковым оказывалось соответствующее содействие следователю и помощь в проведении на подведомственной территории осмотра места происшествия, различных оперативно-розыскных мероприятий, розыске преступников, розыске имущества, которое было похищено, установлении трупов, которые не опознаны и были обнаружены на территории обслуживания данного участкового.

При современном нормативном регулировании деятельности участкового к его центральным функциям относится осуществление профилактической деятельности на подведомственной территории, это связано с осуществлением учета лиц, которые освобождены из мест лишения свободы, лиц, состоящих на наркологическом учете, лиц, имеющих соответствующее разрешение для хранения оружия, а также наличие информации о лицах, совершающих различные правонарушения в сфере семейно-бытовой¹. Ведь именно благодаря участковому по определенному делу можно установить связи подозреваемого лица либо лица, находящегося в розыске, его наклонности, характеристику и иную важную информацию, которая будет способствовать качественному формированию версии следствия о соответствующем преступном деянии.

Считаем, что действующая сегодня правовая основа деятельности участкового уполномоченного полиции соответствует реализации важного направления правоохранительной деятельности в целом – это осуществление, прежде всего, профилактической деятельности, в частности информационная работа с лицами, которые состоят на профилактическом учете на соответствующем административном участке.

Суммируя вышеизложенное отметим, что взаимодействие следователя с участковым уполномоченным полиции – это деятельность указанных субъектов, которая основана на законе, согласована по времени, месту и целям осуществления для осуществления предупреждения, соответственно раскрытия и дальнейшего расследования уголовных дел, в том числе и реализации мер по розыску преступников. Действующее правовое закрепление указанного взаимодействия в полной мере соответствует выполнению участковым своих функциональных обязанностей, направленных в большей степени на реализацию деятельности профилактического характера.

¹ Ганина С. В. Проблемные аспекты деятельности участковых уполномоченных полиции // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2019. № 9 (37). С. 220–226.

Сакулина Л. Л.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

СОБСТВЕННИКИ (ВЛАДЕЛЬЦЫ) ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

За административные правонарушения в области дорожного движения и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации в случае фиксации их работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, средствами фото- и киносъемки, видеозаписи к административной ответственности привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств (ч. 1 ст. 2.6.1 КоАП РФ)².

Важное значение для осмысления рассматриваемого вопроса имеет понятие собственник (владелец) транспортного средства. Поэтому представляется необходимым конкретизировать понятия собственника (владельца) транспортного средства как специального субъекта административной ответственности.

Содержание права собственности закреплено в ст. 209 ГК РФ³. Собственник – это субъект собственности, физическое или юридическое лицо, обладающее правом собственности, выступающее в роли владельца, распорядителя, и пользователя своим имуществом.

Собственником считается лицо, которое может владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, а владельцем считается лицо, получившее от собственника право на владение имуществом (в виде аренды, доверительного управления и т. д.).

Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»⁴ дано понятие «владелец транспортного средства».

Владелец транспортного средства – собственник транспортного средства, а также лицо, владеющее транспортным средством на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (право аренды, доверенность на право управления транспортным средством, распоряжение соответствующего органа о передаче этому лицу транспортного средства и тому подобное). Не является владельцем транспортного средства лицо, управляющее транспортным средством в силу исполнения своих служебных или трудовых обязанностей, в том числе на основании трудового или гражданско-правового договора с собственником или иным владельцем транспортного средства.

¹ © Сакулина Л. Л., 2020.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

⁴ Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 18. Ст. 1720.

1 января 2020 г. вступил в силу Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В законе есть новое определение термина «владелец транспортного средства»¹.

Владелец транспортного средства – собственник транспортного средства (за исключением лица, не достигшего возраста шестнадцати лет либо признанного недееспособным), или лицо, владеющее транспортным средством на праве хозяйственного ведения, на праве оперативного управления либо на основании договора лизинга, или один из родителей, усыновитель либо опекун (попечитель) лица, не достигшего возраста шестнадцати лет, являющегося собственником транспортного средства, или опекун недееспособного гражданина, являющегося собственником транспортного средства.

Законом установлено возрастное ограничение собственников транспортных средств для процедуры регистрации, теперь ими являются только дееспособные граждане, достигшие 16 лет. Кроме того, уточнен порядок регистрации транспортных средств, собственники которых не достигли 16-летнего возраста. Такие транспортные средства регистрируются за одним из родителей, опекуном или попечителем, а по достижению собственником 16-летнего возраста, регистрация прекратится по инициативе регистрирующего органа для перерегистрации транспортного средства за его «повзрослевшим» собственником.

Теперь, если собственником является несовершеннолетний гражданин, то владельцем автоматически становится один из родителей, усыновитель или опекун. Ребенок может быть собственником машины. Но зарегистрировать машину на него в ГИБДД не получится. Чтобы поставить машину на учет и получить номера, ее придется регистрировать на родителя или опекуна.

Таким образом, регистрация автомобиля и право собственности на машину тесно связаны между собой, но друг от друга не зависят. Регистрация транспортных средств носит учетный характер и не служит основанием для возникновения на них права собственности.

Данное нововведение позволит привлекать к административной ответственности родителей, опекунов несовершеннолетних собственников транспортного средства за административные правонарушения в области дорожного движения при их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, либо работающими в автоматическом режиме средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

¹ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Семенова А. А.¹,

курсант 264 взвода

факультета подготовки сотрудников полиции

для подразделений по охране общественного порядка

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель: Бондарь Е. О.,

заместитель начальника кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Актуальность данной статьи прежде всего, в том, что административные правонарушения в современной России стали одними из самых распространенных проявлений противоправного поведения. Ежегодно в России привлекаются к административной ответственности десятки миллионов граждан. Они остаются наиболее массовыми видами правонарушений и, как правило, оказывают серьезное деструктивное воздействие на все стороны общественной и государственной жизни, снижают степень защищенности прав и свобод граждан. В этих условиях, несомненно, необходима адекватная реакция государства, в том числе правоохранительных органов на противоправные деяния, повышение эффективности деятельности ОВД в борьбе с правонарушениями.

По данным, представленным Агентством Правовой Информации, общее число административных правонарушений в области дорожного движения за период с января по декабрь 2018 г. составило 1 241 436. Из них 1 016 235 правонарушений с назначением административного наказания, из которых 765 767 с назначением административного наказания в виде административного штрафа, доля наказанных составила 81.0.²

Согласно законодательному определению и в соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ – административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения.

Судья, орган, должностное лицо или лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, могут назначить только то административное наказание, которое содержится в конкретной статье Особенной части Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно опросу, проведенному Агентством правовой информации, для 16 % опрошенных «административное наказание» является государственной карой, для 29 % – это что-то, порочащее репутацию, а 55 % понимают материальные потери³.

¹ © Семенова А. А., 2020.

² URL: <http://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/72>.

³ Там же.

Поэтому я считаю необходимым рассмотреть содержательные аспекты института административного наказания и отметить некоторые суждения по этому вопросу.

Комментируя гл. 3 «Административное наказание» А. П. Шергин подчеркивает, что «...глава подверглась существенной реформации. Прежде всего, законодатель отказался от термина «административное взыскание», которым обозначалась мера административной ответственности. За совершение административного правонарушения в соответствии с действующим законодательством назначается административное наказание»¹.

В специальной юридической литературе последних лет вопрос об административных наказаниях подвергался разносторонним научным исследованиям, которые внесли весомый вклад в разработку этой важной для охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности проблемы.

С другой стороны, справедливо отметил А. С. Дугенец: «При внешней схожести по своему внутреннему содержанию указанная новелла имеет принципиальное отличие от прежнего термина, что не могло остаться за пределами внимания ученых-административистов»².

Общие правила назначения административного наказания закреплены в КоАП РФ в ст. 4.1. Под ними понимаются основополагающие начала, которыми должны руководствоваться судьи, уполномоченные органы и их должностные лица при наложении административного наказания на лицо, совершившее административное правонарушение. Административное наказание должно назначаться с учетом всех положений Общей части КоАП РФ. Прежде всего, должны быть соблюдены принципы, вытекающие из норм КоАП РФ (законность, равенство всех перед законом, принцип презумпции невиновности и др.) и имеющие существенное значение в административно-юрисдикционном процессе.

Например, М. А. Штанина отмечает, что в «последние годы принципы административного права стали незаслуженно забытой категорией в российской административно-правовой науке. Однако потребность развития российского общества и государства требует определения основных целей, фундаментальных идей и ценностей государственного управления»³.

Повторность по законодательству об административных правонарушениях означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному наказанию.

Например, степень общественной опасности нарушения ПДД существенно повышается, если лицо в течение года дважды привлекалось за превышение установленной скорости движения.

В настоящее время в соответствии со ст. 4.3 КоАП РФ повторное совершение однородного административного правонарушения признается обстоятельством, отягчающим административную ответственность. В этой же статье указаны и другие обстоятельства, отягчающие административную ответственность (вовлечение

¹ Шергин А. П. Административная юрисдикция. М. : Юридическая литература, 1979.

² Агапов А. Б. Административное право. М. : Юрайт, 2013.

³ Краснов А. С. Административная ответственность : учебно-методический комплекс // Сборник административно-процессуальных документов. М. : Проспект, 2017.

несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения, совершение административного правонарушения группой лиц, совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах и пр.), которые могут рассматриваться с объективной стороны административного правонарушения.

Так, в Российской Федерации по итогам 2008 г. (с 1 июля 2008 г., т. е. с введения данной нормы) было зарегистрировано: по ч. 4 ст. 12.8 КоАП РФ – 11 732 правонарушения; по ч. 3 ст. 12.10 КоАП РФ – 580 правонарушений. По итогам 2018 г. было зарегистрировано: по ч. 4 ст. 12.8 КоАП РФ – 8 038 правонарушений; по ч. 3 ст. 12.10 КоАП РФ – 471 правонарушение.

Таким образом, введение (с 1 июля 2008 г.) в кодекс нормативных изменений предусматривающих, за повторность совершения указанных правонарушений повышенное административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством на три года и на год соответственно, позволило добиться существенного их сокращения¹.

По словам начальника Департамента ОБДД МВД России В. Н. Кирьянова,, положительная тенденция, связанная с уменьшением нарушений ПДД, отмечается на протяжении трех лет с момента усиления ответственности за дорожно-транспортные правонарушения. То есть ужесточение санкций стало тем рычагом, который позволил несколько изменить ситуацию на дорогах к лучшему.

В целом рассмотрение особенностей административных правонарушений в области дорожного движения позволяет нам внести следующие рекомендации по совершенствованию норм кодекса. Так, по моему мнению следует:

- ввести нормы об административной ответственности за систематическое нарушение ПДД;
- усовершенствовать механизм выдачи органами, должностными лицами, осуществляющими государственный надзор (контроль), законных предписаний об устранении нарушений законодательства;
- установить административную ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за нарушение требований, предъявляемых к организации транспортного обслуживания населения;
- установить ответственность пассажиро-перевозчика за допуск к осуществлению перевозок пассажиров водителя, не имеющего соответствующего подтверждения профессиональной пригодности;
- ужесточить меры административной ответственности за нарушение лицензионных требований и условий юридическими лицами и предпринимателями, осуществляющими пассажирские перевозки;
- усилить ответственность водителей за ненадлежащую перевозку несовершеннолетних пассажиров.

Изменения, внесенные в последние годы в законодательство о безопасности дорожного движения, в том числе и существенное ужесточение санкций за совершенные административные правонарушения, определенно расширили админи-

¹ URL: <https://мвд.рф/Deljatnost/statistics>.

стративно-юрисдикционную защиту общественных отношений. Однако потребности эффективного использования административных наказаний в укреплении правопорядка, предупреждении правонарушений и преступлений вновь актуализируют проблему исследования административной юрисдикции органов внутренних дел в области дорожного движения и поэтому законодательство никогда не стоит на месте, оно разрабатывает новые нормативно правовые акты и нормы для совершенствования правоприменительной деятельности.

Ситникова А. В.¹,

курсант 591 учебного взвода

международно-правового факультета

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

История становления законодательства, регулирующего деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства можно рассмотреть на примере Древней Руси, когда данное государство переживало эпоху становления. Анализируя древние записи летописцев, можно заметить, что первые упоминания об «иноземцах» относятся еще к X в. Ярким тому примером является очень значимый в истории Древней Руси «путь из варяг в греки»,² который значительно поспособствовал развитию экономических отношений с иностранными государствами, в том числе с Византией. Вместе с развитием Руси развивалось и законодательство, связанное с правовым статусом иностранных граждан, но стоит отметить, что понятие «гражданин» появилось только в XVIII в., до этого существовало «подданство». Так, в дальнейшем, иностранные купцы стали появляться на ярмарках, рынках и в скором времени на Руси развились достаточно сильные связи с зарубежными странами, которые сохранялись многие века. И, в связи с этим, данное законодательство требовало более серьезного подхода и все сильнее нуждалось в новых методах регулирования. Судебник 1497 г., изданный при Иване III, отчасти затрагивал проблему законодательства, связанного с иностранными гражданами и по сути данный документ стал одним из первых, в котором поднималась данная проблема. По Судебнику защищались права как непосредственно граждан Руси, так и иностранцев, посредством предоставления им права обращаться в суд. Можно сказать, что именно это стало отправной чертой для дальнейшего развития законодательства в области регулирования правового положения иностранных граждан.

Сравнивая другие периоды развития Руси нужно отметить достаточно неоднозначный и сложный период, который носит название «Смута». Этот промежуток времени характеризуется гражданской войной, глубоким кризисом власти, который повлиял на все сферы жизни, в том числе сферу торговли. Для усиления регулирования торговли был принят Новый Торговый устав 1667 г., который вводит запреты для иностранных граждан, например, такой запрет, как торговля между иностранными гражданами на территории российского государства. Также вводились налоги для иностранцев, которые можно было оплатить только серебром или золотом. На дальнейших этапах развития Российского государства было принято не малое количество нормативно-правовых актов, которые тем или иным образом регулировали пребывание, а также деятельность иностранных граждан на терри-

¹ © Ситникова А. В., 2020.

² Путь «из варяг в греки» (также Варяжский путь или Восточный путь) – водный (морской и речной) путь из Балтийского моря через Восточную Европу в Византию.

тории как царской Руси, так и в дальнейшем Российской империи. Такими нормативно-правовыми актами стали Соборное уложение 1649 года, которое содержало в себе положения об ответственности иностранных граждан; Жалованные грамоты дворянству, Устав о паспортах, который устанавливал порядок пребывания иностранного гражданина в России. Особенно следует отметить период с XIX по XX в.в., который был насыщен различными событиями во всех областях жизни Российского государства, это и восстания, реформы государственных деятелей, революция, гражданская война и многое другое, что в разной степени повлияло как на законодательство, так и на все Российское государство в целом. В начале XIX в., можно отметить ужесточение законодательства по отношению к иностранным гражданам, так, иностранцы были лишены права на службу в российской армии, им запрещалось заниматься преподавательской деятельностью и находиться на выборной службе. Характеризуя конституционные проекты Муравьева, Сперанского и других политических деятелей XIX в., касающихся регулирования правового положения иностранцев, можно сказать, что все они содержали регламентацию деятельности граждан Российского государства и иностранных граждан, а также разграничения их прав, обязанностей и ответственности в различных сферах общественной жизни.

XX в. в истории России начался с бурных событий, начиная от Первой мировой войны и революции, заканчивая тотальными изменениями форме правления, политическом режиме и во всем укладе общества. Что касается правового статуса иностранных граждан, то к началу XX в., еще не было единого нормативно-правового документа, заключающего в себе всю полноту прав, обязанностей иностранцев и потому, многие права иностранцев были тождественны с правами граждан России, но при этом были и права, в которых иностранцы были ограничены. То есть, можно сказать, что в то время не было единой централизованной системы, которая могла бы точно обозначать и обосновывать права иностранцев, а также разграничивать их с правами граждан России. Проблема обозначения прав иностранцев требовала решения и поэтому был принят ряд декретов, касающихся въезда и выезда иностранных граждан. К примеру, в ст. 559 декрета СНК «О въезде иностранцев из-за границы на территорию РСФСР»¹ от 20 октября 1921 г. закреплён порядок въезда иностранцев на территорию РСФСР, согласно которому въезд в РСФСР разрешен только по особому разрешению в виде выдаваемой визы, а лица, которые незаконно пересекли границу РСФСР подлежат Революционному Трибуналу. Порядок выезда из РСФСР иностранных граждан регулировал декрет от 10 мая 1922 г. «О выезде за границу граждан РСФСР и иностранцев» закреплял основные требования для пересечения границы РСФСР, такие как наличие визы, разрешение Союза Народных Комиссаров, составление заявление в установленной форме, вид на жительство и так далее. В данном декрете требования для пересечения государственной границы РСФСР как для граждан России, так и для иностранцев были достаточно похожи, что говорит о некотором равенстве в отношении выезда из страны. Помимо регламентации въезда и выезда за территорию СССР, трудовая деятельность иностранцев также имела свое особое положение в

¹ URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2576170>.

системе законодательства. Так, ст. 7 закона от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР»¹ устанавливала особенности трудовой деятельности иностранных граждан, а конкретно, работать могли постоянно проживающие на территории СССР иностранные граждане в таком же порядке, что и граждане СССР, иностранцы имели равные права и обязанности с гражданами Советского союза. Не менее важными правовыми документами, устанавливающими права иностранных граждан, стали Конституции 1918 г. и 1936 г., которые уже более точно обозначали права иностранцев. В них уже отмечается расширение прав, устанавливалось равноправие граждан РСФСР и иностранных граждан, увеличивался объем личных и экономических прав иностранцев.

Принятие Конституции 1936 г. сыграло большую роль в развитии СССР, так как она затронула сферу гражданства и миграции. И именно она положила основу для принятия закона от 19 августа 1938 г. «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик»², который впервые за историю России установил новую категорию граждан-лица без гражданства, они же апатриды. Согласно ст. 8 данного закона, лицами без гражданства являются лица, проживающие на территории Советского союза и не имеющие доказательств гражданства иностранного государства, так и СССР. Но здесь лишь дается понятие лиц без гражданства и не обозначаются права апатридов и, принятая в 1977 г. Конституция СССР, можно сказать, продолжила мысль о лицах без гражданства и обозначила принципы регулирования правового положения апатридов, провозглашая их права и свободы, а также закрепляла право обращения в суд для защиты своих прав.

В 1992 г. был учрежден специальный орган исполнительной власти - федеральная миграционная служба (ФМС), задачей которого стал миграционный контроль и регулирование внешней трудовой миграции, иными словами, защита национального труда. Но вот уже через 6 лет ФМС претерпела определенные преобразования, а именно: преобразована в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. По сути, эти изменения не коснулись полномочий и функций, эта структура приобрела своего рода самостоятельность. Но и это было ненадолго, Указом Президента в 1999 г. Федеральная миграционная служба была преобразована в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 3 февраля 2002 г. «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» функции ФМС были переданы Министерству внутренних дел. Причины такого изменения можно выделить следующие: во-первых, упразднение ФМС и отдача ее функций в ведомство МВД было экономически выгодно, так как содержание этого органа не предполагало сокращение штата и потому его упразднение привело к сокращению затрат государственного бюджета на данный орган, при этом сохранив функции данного подразделения; во-вторых, присоединение функций ФМС к МВД

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15671/.

² URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=17090#05927825-889034242>.

предполагало более жесткий контроль со стороны МВД за деятельностью сотрудников, осуществляющих регистрацию граждан России и иностранных граждан.

В 2004 г. Федеральная миграционная служба стала самостоятельным органом, а в 2006 г. создаются территориальные подразделения паспортно-визовой службы и по делам миграции Министерства внутренних дел 5 апреля 2016 г. Федеральная миграционная служба была упразднена, а ее функции были переданы Главному управлению по вопросам миграции, а Указ Президента России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» определил положение управления по вопросам миграции как самостоятельное подразделение Министерства внутренних дел под названием «Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел».

Соломатина Е. А.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА В МВД РОССИИ

Сегодня правовой мониторинг актуален тем, что его основное предназначение заключается в совершенствовании быстро меняющегося российского законодательства, в том числе административного, посредством отказа от устаревших правовых норм с целью внесения более современных нормативных положений, установления более четкой разъясняющей терминологии.

Коррекция текста нормативных правовых актов и внесения поправок в российское законодательство позволяет: убрать двоякое прочтение текста; устранить имеющиеся неточности и погрешности в статьях; регулировать новейшие изменения в общественных отношениях; закрепить инициативные и плановые идеи должностных лиц органов исполнительной власти и государственных учреждений, предлагающих свое видение разрешения правовых конфликтов, коллизий с целью совершенствования текста правовой нормы; доработать «неработающие» статьи законов и подзаконных актов, с которыми сталкивается правоприменитель в своей практической деятельности.

Действительно, в огромном массиве принятых нормативных правовых актов все сложнее становится разобраться не только обывателям, но и профессионалам. Прямые, отсылочные и бланкетные нормы настолько переплетены между собой и перенаправляют в смежное или отраслевое законодательство, что порой субъектам законотворческой инициативы, юристам, узким специалистам в своей повседневной работе невозможно выявить и учесть все пробелы, неточности и возможные ошибки нормотворческого процесса.

Следовательно, правовой мониторинг в виде коррекционной нормотворческой деятельности должностных лиц органов исполнительной власти в узко-специализированных отраслях права позволяет наиболее полно выявлять не стыковки, ошибки законодательства или вносить новые положения, так необходимые практическим работникам. Совершенствование нормативных актов узкого профиля должностными лицами, ежедневно применяющих их в силу своей компетенции и занимаемой должности, становится все более востребованным и эффективным. Своевременная корректировка законодательства повышает законность, а также доверие граждан к нормотворческой деятельности государственных органов.

В этой связи в 2011 г. был принят и продолжает применяться Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»². Он регламентирует, что правовая информация собирается, обобщается, анализируется; ей дается общая и специализированная

¹ © Соломатина Е. А., 2020.

² Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114147.

оценка, которая позволяет выявить несоответствие отдельных положений нормативным актам, что требует внесения соответствующих изменений. Таким образом, комплексная и плановая деятельность по правовому мониторингу законодательства должна осуществляться субъектами, за которыми закреплены одноименные полномочия.

Так, Министерство внутренних дел как федеральный орган исполнительной власти согласно Указу Президента от 20 мая 2011 г. за № 657 рассматривается как субъект правового мониторинга. Оно призвано осуществлять деятельность по совершенствованию законодательства и устранения противоречий, неточностей и других пробелов нормативного регулирования в сферах внутренних дел, контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, миграции, государственному контролю (надзору) в рамках закрепленных полномочий.

Во исполнения выше подпункта «а» пункта 3 обозначенного выше Указа Президента ежегодно с целью совершенствования российской правовой системы Правительством Российской Федерации утверждается План мониторинга правоприменения¹. Данное распоряжение связано с поручением осуществить сбор, обобщение, анализ и оценку информации для принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов.

Например, Правительство Российской Федерации обозначило пять направлений для правового мониторинга в 2020 году, а именно: капитальный ремонт, использование и защита лесов, профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, противодействие антиконкурентным соглашениям и таможенное регулирование.

Для одной из указанных выше сфер, а именно профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (в части действия Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и других смежных нормативных правовых актов) был указан субъект-исполнитель правового мониторинга – Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Ранее, согласно Приказу МВД России от 25 августа 2017 г. № 680 «Вопросы организации информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»², было утверждено Положение о мониторинге правоприменения в системе МВД России, необходимые для этой деятельности инструкции, классификатор систематизированной картотеки правовых актов в системе МВД России.

Правовой мониторинг в системе МВД России осуществляется посредством сбора, обобщения, анализа и оценке информации нормативных правовых актов в

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2019 г. № 1951-р. «Об утверждении плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2020 г.».

² Приказ МВД России от 25 августа 2017 г. № 680 «Вопросы организации информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=-739814#06272026726977558>. Режим доступа: по расписанию.

сфере внутренних дел. Такие методы позволяют достигнуть основные цели правового мониторинга: выявить устаревшее законодательство в деятельности органов внутренних дел, устранить проблемы и противоречия законодательства, создать более современный механизм нормотворческого процесса, эффективно учитывающий потребности регулирования общественных отношений в сфере внутренних дел, а также отдельных направлений, наиболее актуальных для МВД России, обеспечить обратную связь между субъектами нормотворчества и практическими работниками в МВД России.

МВД России ежегодно составляет план мониторинга правоприменения и на своем официальном сайте отчитывается о проделанной нормотворческой работе. Так, за октябрь 2020 г. был актуализирован порядок выдачи МВД России архивных справок и копий архивных документов, связанных с социальной защитой граждан, предусматривающей их пенсионное обеспечение, а также получение льгот и компенсаций¹, за сентябрь 2020 г. усовершенствован регламент выдачи МВД России разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства², за август 2020 г. обновлен Административный регламент по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Госпрограммы по переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом³ и др.

Образовательные учреждения системы МВД России посредством научной деятельности профессорско-преподавательского состава способствуют достижению перечисленных целей.

Так, например, Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя через работу правового отдела и закрепленных для этого вида деятельности сотрудников из числа профессорско-преподавательского состава от кафедр Университета в рамках плановой и инициативной работы предоставляют свои актуальные предложения, которые в обязательном порядке должны быть отрецензированы не менее двумя научными рецензентами смежных кафедр и обсуждены на ежеквар-

¹ Приказ МВД России от 24 августа 2020 г. № 593 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок и копий архивных документов, связанных с социальной защитой граждан, предусматривающей их пенсионное обеспечение, а также получение льгот и компенсаций в соответствии с законодательством Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_365649/. Режим доступа: по расписанию.

² Приказ МВД России от 1 августа 2020 г. № 541 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_361228/.

³ Приказ МВД России от 12 марта 2020 г. № 134 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_360744/. Режим доступа: по расписанию.

тельном собрании представителей, занимающихся вопросами правового мониторинга и имеющих право голоса. При принятии решения профессорско-преподавательский состав Университета, закрепленный по направлению правового мониторинга, заслушивает автора идеи и его аргументы, мнения рецензентов, инициативных докладчиков, коллективно и гласно совещается, оценивает конкретное состояние правоотношений в сфере внутренних дел, а также реализацию принимаемых законодательных и подзаконных актов в рассматриваемой сфере и судебных решений. Для проведения указанной работы представителям профессорско-преподавательского состава, участвующим в обсуждении, заблаговременно рассылаются сводные таблицы предложений, поступившие от кафедр и филиалов Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя в рамках своей образовательной, научной и исследовательской деятельности ежегодно вносит свой вклад в совершенствование российского законодательства посредством внесения авторских предложений профессорско-преподавательского состава вуза, подлежащие серьезному рецензированию и обсуждению в рамках проведения совещаний по правовому мониторингу.

Инструкцией по работе с автоматизированной аналитической информационной системой мониторинга нормативного правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя установлен порядок работы с предложениями, направленными на совершенствование внутриведомственного законодательства.

Таким образом, Министерство внутренних дел Российской Федерации в рамках реализации поставленных перед ним задач, функций и компетенции ежегодно участвует в совершенствовании российского законодательства посредством правового мониторинга, в том числе с помощью научной деятельности своих образовательных учреждений.

Соломатина Е. А.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

Шевченко Т. В.²,

заместитель командира 582 учебного взвода

3 «М» курса международно-правового факультета

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ

Административно-правовое регулирование деятельности образовательных организаций системы МВД России осуществляется посредством реализации общего и специального законодательства, характерного как для российских образовательных организаций в целом, так и для образовательных организаций специального назначения, в данном случае для системы МВД России.

Перед образовательными организациями системы МВД России стоит серьезная задача - подготовить высокопрофессиональных кадров для прохождения государственной службы на должностях рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и способных обеспечивать выполнение возложенных на них компетенций и функций.

Образовательные организации имеют статус некоммерческих организаций и могут классифицироваться в зависимости от субъекта ее создающего на государственные, муниципальные или частные (ст. 22 Закона об образовании). По своей форме образовательные организации чаще являются учреждениями (пп. 8 п. 3 ст. 50 ГК РФ³), реализующими свой гражданско-правовой статус (ст.ст. 123.21–123.23 ГК РФ), исходя из унитарной сущности (п. 1 ст. 123.21 ГК РФ). Любое подобное учреждение, таким образом, подразделяется на виды и типы: государственные, муниципальные и частные; бюджетные, казенные и автономные.

Образовательные организации системы МВД России входят в состав органов внутренних дел одновременно с другими структурными единицами, созданными для выполнения задач МВД России и определенными в Указе Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699⁴.

К образовательным организациям МВД России относятся:

¹ © Соломатина Е. А., 2020.

² © Шевченко Т. В., 2020.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ч. 1. Ст. 3301.

⁴ П. 14 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52. Ч. 5. Ст. 7614.

- Академия управления МВД России;
- Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- филиалы дополнительного профессионального образования;
- университеты, академии, институты;
- суворовские военные училища, кадетский корпус;
- школы служебно-розыскного собаководства МВД России¹.

Отдельное место в этой системе занимает Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя (далее – МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя или Университет) как наиболее крупный профессиональный вуз системы МВД России, осуществляющий учебную, педагогическую, научно-исследовательскую деятельность, переподготовку кадров для органов внутренних дел и использующий новейшие достижения для обучения сотрудников органов внутренних дел, в том числе в сфере организации борьбы с преступностью и обеспечения общественного порядка. Официальное название Университета – Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя».

МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя берет свое начало с 2002 г., когда для его создания были объединены три государственных образовательных учреждения высшего профессионального образования системы МВД России, а именно: Московская академия МВД России, Юридический институт МВД России и Московский институт МВД России². В состав Университета вошли и филиалы включенных образовательных учреждений: Брянский, Московский областной, Рязанский, Смоленский, Тамбовский, Тверской и Тульский. В дальнейшем в 2008 г. к вузу присоединились Московская средняя специальная школа милиции МВД России, в 2011 г. – Академия экономической безопасности МВД России.

Учебный процесс в Университете в настоящее время обеспечивают четыре учебно-научных комплекса и 34 кафедры, на которых преподается более 500 дисциплин. Подготовка специалистов осуществляется на 9 факультетах и в 3 институтах по очной и заочной формам обучения. Университетом реализуются образовательные программы в сфере высшего профессионального образования по 10 специальностям (направлениям подготовки) третьего поколения по образовательным программам специалитета, бакалавриата, магистратуры. Создана современная учебно-материальная база для проведения всех видов занятий. Введены в действие комплексные криминалистический полигон и полигон тактики обеспечения безопасности сотрудников органов внутренних дел, интерактивные тир, специализированные лаборатории учебно-научного комплекса судебной экспертизы.

¹ Образовательные организации системы МВД России // URL: <https://мвд.пф/edu> (дата обращения: 05.05.2020).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июня 2002 г. № 418 «О создании Московского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Приказ Министра внутренних дел Российской Федерации от 21 июня 2002 г. № 594 «О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 14 июня 2002 г. № 418» // URL: <https://мосу.мвд.пф/Universitet/Istoriya> (дата обращения: 27.11.2020).

Фонд информационно-библиотечного центра вуза насчитывает более миллиона единиц хранения.

Подавляющее большинство профессорско-преподавательского состава Университета имеют за плечами большой опыт работы в практических подразделениях органов внутренних дел, что позволяет им не только успешно справляться с их профессиональными обязанностями, но и быть квалифицированными наставниками и воспитателями. В докторантуре и адъюнктуре Университета осуществляется подготовка научно-педагогических кадров по 15 научным специальностям. Успешно функционируют шесть диссертационных советов, созданных при Университете, где проходят защиты докторских и кандидатских диссертаций. В научно-исследовательской работе, проводимой в Университете, принимают активное участие курсанты и слушатели. На кафедрах постоянно действуют 35 научных кружков, объединяющих более 1500 обучающихся. По результатам Всероссийского конкурса научно-исследовательских работ «Закон и правопорядок», проводимого среди образовательных учреждений МВД России, курсанты и слушатели Университета ежегодно становятся победителями и призерами премии Министра внутренних дел Российской Федерации¹.

Административно-правовое регулирование деятельности образовательных организаций МВД России имеет свою специфику и, прежде всего, оно строится на принципе сочетания общего надведомственного и ведомственного подчинения, выстраивания единой системы нормативного регламентирования. То есть, образовательные организации системы МВД, с одной стороны, будут участниками правоотношений в рамках проводимой общеобразовательной политики государства, и, с другой стороны, самостоятельными участниками правоотношений в сфере обучения сотрудников органов внутренних дел и формирования кадрового резерва для системы МВД России.

Образование в МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя строится на конституционных положениях и конституционных гарантиях: права на образование, реализации права на образование, обеспечение гарантий права на образование; доступности и равенства в получении образования.

Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² является базовым для всех образовательных организаций в России, в том числе созданных для обучения сотрудников органов внутренних дел в МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. В нем основополагающими нормами являются те, которые призваны регулировать организационные основы образования, вопросы правового регулирования, финансовые правоотношения в системе образования. Он раскрывает правовой статус участников сферы образования, базовые начала проводимой государством политики, правила построения образовательной системы, образовательную деятельность.

Гражданское и административное законодательство посредством установления правовых норм для создания юридических лиц, для регламентации вопросов

¹ Там же.

² Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7598.

регистрации¹, лицензирования², аттестации³, реорганизации и ликвидации⁴, контроля и надзора⁵, отчетности⁶ и ведения учетов⁷ наделяет образовательные организации системы МВД России определенными правами, обязанностями, формами ответственности перед законом.

Институты регистрации, лицензирования и аккредитации призваны придать не только гражданско-правовой статус образовательным организациям системы МВД России, но и определить сущность их административного регулирования и административно-правового статуса.

Так, например, в августе 2002 г. инспекцией Федеральной налоговой службы № 28 по г. Москве МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя был зарегистрирован как субъект института регистрации и поставлен на учет в налоговом органе по месту его нахождения. Университету присвоены соответствующие регистрационные номера (ИНН/КПП), позволившие ему стать участником административно-правовых отношений. В июне 2005 г. в отношении МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя были внесены изменения в лист записи Единого государственного реестра

¹ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3431.

² Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716; Постановление Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 44. Ст. 5764.

³ Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 27 января 2014 г. № 45 «Об утверждении форм свидетельств о государственной аккредитации, временного свидетельства о государственной аккредитации и приложений к ним, а также технических требований к указанным документам» // Российская газета. 2014. № 62.

⁴ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 ноября 2016 г. № 730 «О создании Комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации федеральной государственной образовательной организации, находящейся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ Распоряжение Министерства внутренних дел Российской Федерации от 7 ноября 2018 г. № 1/12563 «О проведении инспектирования Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» в период с 19 по 28 ноября 2018 г. // URL: <https://мосу.мвд.рф/> (дата обращения: 05.05.2020).

⁶ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № 129 «Об утверждении перечней видов учебного оборудования, материальных запасов и услуг связи, расходы на которые учитываются в размере средств федерального бюджета, затраченных на обучение сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации в образовательном учреждении высшего профессионального образования МВД России» // URL: <https://legal-acts.ru/doc/prikaz-mvd-rossii-ot-06032013-n-129/>.

⁷ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 1 ноября 2005 г. № 880 «Об утверждении Инструкции по планированию и учету труда профессорско-преподавательского состава, расчету учебной, методической, научной нагрузки и объема учебной работы военных образовательных учреждений высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 48.

юридических лиц на основании изменений, вносимых в учредительные документы данного юридического лица. Лист записи был выдан Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы № 46 по г. Москве¹.

Согласно Приказу Роспотребнадзора от 1 апреля 2020 г. № 442 была переоформлена лицензия МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя на осуществление образовательной деятельности и внесена соответствующая запись о переоформлении лицензии в реестр лицензий на осуществление образовательной деятельности².

Основаниями для переоформления лицензии послужили заявления начальника Университета, акты документальных проверок Университета Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

Свидетельство о государственной аккредитации было выдано МосУ МВД имени В.Я. Кикотя в ноябре 2015 г. Федеральной службой по надзору в сфере образования сроком на пять лет до июня 2020 г. Университет основательно готовился к процедуре новой аккредитации. Однако в 2020 г. внес существенные изменения в работу государственных органов власти и государственных учреждений, в связи с объявлением Всемирной организацией здравоохранения пандемии и угрозы распространения нового вируса COVID-19, что повлекло за собой принятие решения Роспотребнадзором о продлении сроков государственной аккредитации: «сроки действия свидетельств о государственной аккредитации образовательных организаций, истекающие в период с 15 марта по 31 декабря 2020 г., постановлением Правительства Российской Федерации № 440 продлены на один год. Данное решение относится ко всем образовательным организациям независимо от их организационно-правовой формы и уровня образования. Продление сроков государственной аккредитации производится без выдачи нового свидетельства»³.

¹ Учредительные документы Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя // URL: https://мосу.мвд.рф/Universitet/Uchreditelnye_dokumenty (дата обращения: 27.11.2020).

² Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 1 апреля 2020 г. № 442 «О переоформлении федеральному казенному образовательному учреждению высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» // URL: https://мосу.мвд.рф/Universitet/Uchreditelnye_dokumenty (дата обращения 27.11.2020).

³ Федеральной служба по надзору в сфере образования и науки // URL: http://obrnadzor.gov.ru/ru/press_center/news/index.php?id (дата обращения 27.11.2020).

Помимо федеральных законов к нормативному регулированию образовательной организации системы МВД России будут относиться и подзаконные акты, такие как: указы президента¹, постановления правительства², нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, издаваемые для регулирования сферы образования³.

Ведомственное законодательство, реализуемое через приказы МВД России⁴, определяет специфику и особенности работы структурных образовательных организаций для реализации потребностей органов внутренних дел. При этом все нормы, регулирующие правоотношения в сфере предоставляемых физическим лицам права на образование в системе МВД России и содержащиеся в ведомственных подзаконных актах, должны соответствовать нормам и предписаниям Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

На профессиональную служебную деятельность сотрудников Университета в рамках занимаемой ими должностей распространяются подзаконные акты, связанные с прохождением ими службы в органах внутренних дел, такие как: Приказ МВД России от 31 января 2013 г. № 65 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации», Приказ МВД России от 20 апреля 2017 г. № 220 «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации», Приказ МВД России от 27 октября 2015 г. № 1010 «Об утверждении Порядка организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации», Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об

¹ См., например, Указ Президента Российской Федерации от 30 мая 2009 г. № 609 «О государственной поддержке проектов инновационных образовательных программ творческих коллективов образовательных учреждений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 22. Ст. 2699.

² См., например, постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1465 «Об утверждении Правил возмещения сотрудником органов внутренних дел Российской Федерации затрат на обучение в образовательной организации высшего образования или научной организации Министерства внутренних дел Российской Федерации в случае расторжения с ним контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы в органах внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 1. Ст. 60.

³ Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 18 апреля 2016 № 421 «Об утверждении Порядка привлечения уполномоченными органами государственного контроля (надзора) в сфере образования экспертов и (или) экспертных организаций к проведению мероприятий по государственному контролю (надзору) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, находящихся в ведении Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 1. Ст. 60.

⁴ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 12 марта 2015 г. № 321 «Об утверждении Порядка и условий приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 36.

утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации». Приказ МВД России № 624, Минздрав России № 766н от 5 октября 2016 г. «Об утверждении формы и порядка выдачи листка освобождения от выполнения служебных обязанностей по временной нетрудоспособности», Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» и др.¹

Образовательные организации системы МВД России, так же, как и любые другие образовательные организации, действуют на основании своего устава, в котором прописываются ее тип, учредитель, виды образовательных программ, структура и компетенция органов управления образовательной организацией и другие, предусмотренные законодательством вопросы².

Устав МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя утвержден Приказом МВД России № 601 от 15 мая 2015 г.³

Образовательные организации МВД России могут принимать локальные нормативные акты по основным вопросам своей образовательной деятельности, например, по приему обучающихся, режиму проведения занятий, порядка контроля успеваемости и др. Так, можно привести в пример, Приказы МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя № 1060 от 26 июля 2019 г. «Об утверждении пределов планирования и среднего объема учебной нагрузки», № 1138 от 14 ноября 2014 г. «Об утверждении Порядка отчисления обучающихся из Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Порядка восстановления в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя на обучение по основным профессиональным образовательным программам, Порядка перевода в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя обучающихся по основным профессиональным образовательным программам», № 1118 от 6 сентября 2018 г. «Об утверждении Порядка организации и проведения комплексных, контрольных и целевых проверок кафедр Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя» и др.

Взаимодействие Университета с государственными органами и их должностными лицами осуществляется не только в форме реализации административно-правовых институтов, но и посредством сотрудничества и обменом опытом. Так, в наиболее значимых мероприятиях, проводимых в Университете, принимают участие Министр внутренних дел Российской Федерации, руководство МВД России, руководители департаментов, главных управлений МВД России и других подраз-

¹ URL: <https://мосу.мвд.рф/право/документы> (дата обращения: 27.11.2020).

² Ст. 25 Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7598.

³ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 мая 2015 г. № 601 «Об утверждении Устава федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» // URL: https://мосу.мвд.рф/upload/site116/document_file/Ustav_Moskovskogo_universiteta_MVD_Rossii_imeni_V.Ya._Kikotya.pdf.

делений органов внутренних дел, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации, руководители аппарата Уполномоченного при Европейском суде по правам человека и др.

Таким образом, административно-правовое регулирование деятельности образовательных организаций системы МВД России направлено на реализацию государственных гарантий прав и свобод человека и гражданина в сфере получения ведомственного образования, установления механизмов защиты реализации права на образование в образовательных учреждениях МВД России, создания условий для развития и совершенствования образовательных программ, позволяющих готовить наиболее компетентных сотрудников органов внутренних дел, на соблюдение интересов участников правоотношений в сфере профильного образования.

К задачам административно-правового регулирования деятельности образовательных организаций системы МВД России можно отнести: создание правовых, экономических и финансовых условий для функционирования системы образования МВД России; реализацию правовых гарантий для согласования интересов сотрудников органов внутренних дел как участников правоотношений в сфере получения ведомственного образования; определение правового положения сотрудника органов внутренних дел в процессе получения профильного образования по специальности; разграничение полномочий в сфере образования между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации; создание условий для получения высшего образования в Российской Федерации иностранными гражданами – сотрудниками полиции иностранного государства и др.

Спецификой административно-правового регулирования деятельности образовательных организаций системы МВД России будет то, что на граждан, проходящих федеральную государственную службу на должностях педагогических и научно-педагогических работников, и на граждан, проходящих федеральную государственную службу одновременно являющихся обучающимися, распространяется действие общего законодательства об образовании и специального законодательства, предусмотренное для государственных служащих¹.

Следовательно, условия и порядок обучения в образовательных организациях системы МВД России существенным образом отличаются от образования в иных государственных органах. Службе в органах внутренних дел присущи стандартные элементы военизации по аналогии с военнослужащими, ненормированный рабочий день, несение службы в напряженных условиях, с риском для здоровья и жизни, с применением физической силы в отношении правонарушителей, специ-

¹ См., например, Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900 и др.

альных средств и огнестрельного оружия для предотвращения и пресечения преступлений, а также других противоправных действий. Вышеперечисленные особенности накладывают дополнительные задачи для обучающихся в системе МВД России.

По результатам административного контроля и надзора за образовательной деятельностью МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя должностные лица органов исполнительной власти, их осуществляющих, оценивают уровень подготовки выпускников Университета как соответствующий Государственному образовательному стандарту и квалификационным требованиям, предъявляемым к сотрудникам правоохранительных органов.

Соломатина Е. А.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

Шершакова Е. К.²,

командир отделения 582 учебного взвода

3 «М» курса международно-правового факультета

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ДВИЖЕНИЯМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ШЕСТВИЯ «БЕССМЕРТНЫЙ ПОЛК» В Г. МОСКВЕ 9 МАЯ И ОБЕСПЕЧЕНИИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

2020 г. в России был ознаменован празднованием 75-летия Победы в Великой Отечественной войне. Он объявлен Годом памяти и славы³. Ежегодно 9 мая отмечается с особым размахом, радостью, горечью и данью памяти о миллионах погибших. Российская Федерация посредством государственной, муниципальной деятельности и общественных инициатив проводит официальные мероприятия, посвященные Великой Отечественной войне и чествованию победителей. Граждане, потомки ветеранов Великой Отечественной войны, организуют в деревнях, селах, поселках, муниципальных городах возложение цветов к мемориалам, могилам погибших солдат и офицеров, участвуют в шествиях по улицам с фотографиями своих родственников-ветеранов, участников Великой Отечественной войны.

Так, из общественных инициатив, начавшихся сразу после Великой победы, в конце сороковых годов двадцатого столетия, была подхвачена общенациональная идея, в дальнейшем получившая свое название «Бессмертный полк» и ставшая масштабным событием с участием колоссального количества людей не только в Российской Федерации, но и за ее пределами.

В настоящее время в средствах массовой информации оспаривается вопрос о том, кому принадлежит первая идея проносить портреты ветеранов по улицам городов, однако начало этому движению послужила организация 9 мая 2012 г. в г. Томске местными журналистами шествия, воплощающего историческую справедливость, «когда умершие ветераны-победители могут «встать в строй», пусть и на портретах, одновременно со своими потомками»⁴.

¹ © Соломатина Е. А., 2020.

² © Шершакова Е. К., 2020.

³ Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2019 г. № 327 «О проведении в Российской Федерации Года памяти и славы» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44425>.

⁴ Бессмертный полк. О движении // URL: <https://www.moypolk.ru/letopis-polka> (дата обращения: 18.05.2020).

Идея стала настолько популярной, что ее подхватили в других городах и странах. Томские координаторы движения объединяли свои усилия со всеми желающими участвовать в акции. Безусловно, необходимо было придать официальный статус такому масштабному гражданско-патриотическому движению. На основании Федеральных законов от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹, от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»², от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»³ общественное движение «Бессмертный полк» с января 2014 г. получает статус юридического лица и некоммерческой организации межрегионального историко-патриотического общественного движения (далее – МИПОД «Бессмертный полк»). Таким образом, Министерство юстиции и Федеральная налоговая служба России на основании своих подзаконных актов⁴ посредством института регистрации регламентируют легитимность деятельности «Бессмертного полка». Руководящий орган – штаб МИПОД «Бессмертный полк» с момента регистрации мог осуществлять свои права и обязанности как юридическое лицо в форме общественного движения и действовать на основании своего устава. Государственная регистрация юридического лица была необходима для того, чтобы администрации городов и регионов осуществляли общие совместные направления работы и процессуальное оформление своего сотрудничества с движением.

МИПОД «Бессмертный полк» не имеет членства, преследует «основную задачу сохранения в каждой семье личной памяти о поколении Великой Отечественной войны»⁵, поддерживается своими участниками.

В мае 2014 г. координаторы «Бессмертного полка» взаимодействуют с Российским организационным комитетом «Победа», который является совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации⁶ и образуется в целях проведения единой государственной политики в области патриотического воспитания граждан Российской Федерации и в отношении ветеранов.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3431.

² Федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁴ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 3 августа 2009 г. № 244 «Об утверждении формы свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации» // Российская газета. 2009. № 166; Приказ Федеральной налоговой службы Российской Федерации от 25 января 2012 г. № ММВ-7-6/25@ «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 44.

⁵ Устав полка. Бессмертный полк // URL: <https://www.moypolk.ru/ustav-polka> (дата обращения: 21.05.2020).

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 23 марта 2006 г. № 236 «Вопросы Российского организационного комитета “Победа”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 13. Ст. 1362.

Оргкомитет «Победа» рекомендовал органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, оказывать содействие МИПОД «Бессмертный полк» в проведении массовых патриотических мероприятий и в их информационном сопровождении. Шествие «Бессмертного полка» было включено в качестве мероприятия программы празднования в 2015 г. 70-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.¹

С 2015 г. движение «Бессмертный полк» завоевывает широкое международное признание, поддерживается выходцами из бывших республик СССР, проживающих по всему миру. Формы проведения праздничных мероприятий расширяются и приобретают интернациональный характер в 15 странах, более чем в тысяче ста населенных пунктах². Но самое главное событие 2015 г. – это прохождение 9 мая «Бессмертного полка» впервые по Красной площади после военного парада. С данной инициативой к президенту В. В. Путину обратились три общественных организации: «Бессмертный полк – Москва», Общероссийский народный фронт и Общественная палата Российской Федерации³.

В акциях «Бессмертного полка» в мае 2015 г. приняли участие, по разным данным, от 4 до 12 млн человек в России и 20 зарубежных странах, в том числе в Германии и США. В Москве 9 мая в честь 70-летия Победы по Красной площади прошли около 500 тыс. человек. Среди присоединившихся к шествию в столице был В. В. Путин⁴, который впоследствии ежегодно своим личным участием поддерживал общественное движение.

Логично, что с 2015 г. одним из организаторов шествия «Бессмертного полка» становится Всероссийское общественное движение «Волонтеры Победы», которое возникло при поддержке В.В. Путина на базе работы Всероссийского волонтерского корпуса 70-летия Победы⁵. Безусловно, помощь волонтеров необходима при организации в городах такого массового народного движения, в том числе при организации шествия по Красной площади в г. Москве. Их работа позволяет упорядочить и выстроить людей, придать шествию организованное движение, обеспечить раздачу воды, информационно консультировать, но, самое главное, их выстроенная деятельность позволяет профилактически помочь сотрудникам правоохранительных органов, обеспечивающих охрану общественного порядка, и предупредить возможность стихийных организаций граждан во время шествий.

¹ Бессмертный полк // URL: https://ru.wikipedia.org/w/index.php?search=Бессмертный+полк-&title=Служебная%3АПоиск&go=Перейти&wprov=acrw1_0 (дата обращения: 21.05.2020).

² «Бессмертный полк» пройдет в 15 странах и тысяче городов // URL: <https://tass.ru/obschestvo/1944899> (дата обращения: 21.05.2020).

³ ОП РФ поддержала идею провести «Бессмертный полк» по Красной площади // URL: <https://parad-msk.ru/op-rf-podderzhala-ideyu-provesti-bessmertnyj-polok-po-krasnoj-ploshhadi/> (дата обращения: 21.05.2020).

⁴ История акции «Бессмертный полк» в России и мире // URL: <https://tass.ru/info/8428801> (дата обращения: 21.05.2020).

⁵ О движении. Волонтеры Победы – Всероссийское общественное движение // URL: <https://волонтерыпобеды.рф/about> (дата обращения: 21.05.2020).

Однако именно в условия масштаба запланированных в 2015 г. мероприятий по случаю празднования 70 годовщины Победы и помощи государственных органов, политических партий, отдельных депутатов, взявших на себя инициативу, а также выделения денежных средств в подготовке к организации шествия вокруг «Бессмертного полка» произошел в движении раскол. Не вдаваясь в подробности сути конфликта, необходимо лишь констатировать, что такое огромное неуправляемое напрямую патриотическое движение со стороны государственной власти нельзя было оставить без внимания и контроля, инструментами в котором, например, могли стать «Общероссийский народный фронт и Общественная палата»¹.

Бюрократизировать идею общественного движения посредством переговоров с его организаторами не удалось, это противоречило основным целям Устава МИПОД «Бессмертного полка», и осенью, 30 сентября 2015 г., появляется новое юридическое лицо, зарегистрированное Министерством юстиции Российской Федерации, – Общероссийское общественное гражданско-патриотическое движение «Бессмертный полк России» (далее – ООГПД «Бессмертный полк России»), которое в следующие года пытается работать на уже сложившейся и разработанной площадке МИПОД «Бессмертный полк».

Следует отметить, что большинство граждан не знают о существовании двух «одинаковых» организаций, двух сайтов и не понимают различия между ними. «Местная администрация предпринимает попытки либо дистанцироваться, либо оказать содействие какой-то одной»².

16 апреля 2019 г. «Бессмертный полк» и «Бессмертный полк России» подписали документ в виде соглашения о выполнении единых принципов организации и проведения шествия 9 мая. «Документ закрепляет и конкретизирует постулаты Устава народного движения. Основной из них – добровольность участия в Бессмертном полку и недопустимость гонки за показателями. Акцентируется отношение общественных организаций к попыткам политического и корпоративного пиара на теме Бессмертного полка, к спекулятивному использованию партиями атрибутики военного времени. Кроме того, особо оговариваются вопросы взаимодействия с местными органами власти и сотрудничества координаторов общественных организаций»³.

Таким образом, с 2015 г. по 2019 г. продолжается увеличиваться количество участников в акции «Бессмертного полка» на 9 мая в г. Москве. Однако 2020 г. внес существенные изменения в мероприятия, посвященные 75-летию Победы в Великой Отечественной войне. Так, из-за пандемии и распространении нового ви-

¹ «Бессмертный полк» не хочет в штат. Авторы общественной инициативы просят оградить их от бюрократии и политики // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2736209> (дата обращения: 21.05.2020).

² С. Прокопьева. Линия обороны проходит через каждого. Интервью с одним из создателей движения «Бессмертный полк» журналистом С. Лапенковым // URL: <https://www.svoboda.org/a/28468521.html> (дата обращения: 21.05.2020).

³ Бессмертный полк. Москва. Новости. Принципы организации и проведения народного шествия «Бессмертный полк» // URL: <https://www.moypolk.ru/moscow/news/bessmertnyy-polk-i-bessmertnyy-polk-rossii-podpisali-soglashenie-1> (дата обращения: 21.05.2020).

руса COVID-19 шествие «Бессмертного полка» в г. Москве не проводилось и общественные движения ограничились дистанционными показами портретов героев-участников Великой Отечественной войны.

Охрана общественного порядка при проведении акции «Бессмертный полк» 9 мая в г. Москве осуществляется по общему правилу обеспечения охраны общественного порядка во время проведения шествий и массовых мероприятий.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, каждый имеет право на объединение. Гарантируется свобода деятельности общественных объединений.

Вместе с тем гражданам должна гарантироваться личная и общественная безопасность. Поэтому охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий, в том числе при проведении шествия «Бессмертный полк», должна координироваться соответствующими органами исполнительной власти, включая специализированную деятельность органов внутренних дел по охране общественного порядка.

Массовые мероприятия по своему содержанию относятся к социальным явлениям, порождающим особые условия для охраны общественного порядка на той территории, где они проводятся. Специфика этих мероприятий состоит в том, что они проводятся, как правило, на ограниченной территории, с участием больших масс людей (участников, зрителей, ответственных лиц и т.п.), в такой обстановке могут стихийно сформироваться определенные группировки, влияющие на состояние общественного порядка. В определенной мере, при этом, нарушается обычный (нормальный) ритм жизни города, например в центре г. Москвы, где 9 мая проводится шествие «Бессмертного полка по ул. Тверская и блокируются прилегающие участки для транспортных средств и пешеходов специальной техникой и выставляются соответствующие посты охраны.

Ответственность за административные правонарушения, допускаемые гражданами во время проведения массовых мероприятий, предусмотрена в ст. 20.2 КоАП РФ об административных правонарушениях (Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования), и в ст. 20.2.2 (Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка)¹.

Проведение шествия «Бессмертный полк» в г. Москве требует не допущения нарушений условий, жизнедеятельных процессов в городе федерального значения с многомиллионным количеством жителей и гостями столицы, а в случае возникновения, какого-либо конфликта, в том числе провокационного характера, может привести к групповому нарушению общественного порядка, совершению преступлений и подрыву деятельности государственных органов власти. Данные негативные последствия не только осложняют проведение публичного мероприятия, но и не обеспечат безопасность пребывания его участников, если не принять своевременных мер реагирования и мер административного предупреждения.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. № 256.

Обязанность по обеспечению общественного правопорядка при проведении публичного мероприятия возлагается на начальника территориального ОВД, которое реализуется посредством назначения уполномоченного представителя ОВД в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении правопорядка и безопасности граждан.

Назначение уполномоченного представителя территориального ОВД оформляется распоряжением начальника данного территориального органа, его полномочия регламентируются Федеральным законом Российской Федерации от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ № 54), Федеральным законом Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ № 3), и другими нормативными правовыми актами¹.

Так, общие права и обязанности сотрудников полиции в сфере охраны общественного порядка закреплены в пп. 5 и 6 ч. 1 ст. 12 ФЗ № 3. Между тем на полицию возлагаются обязанности по обеспечению безопасности граждан, общественного порядка на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах. Необходимо совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами публичных мероприятий обеспечивать безопасность граждан, оказывать содействие организаторам массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

Ст. 7 ФЗ № 54 обязывает организатора мероприятия подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в данном случае в г. Москве, уведомление о проведении публичного мероприятия. Уведомление подается в срок не ранее 15 дней и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия.

Задачами ОВД по обеспечению охраны порядка и обеспечению безопасности при проведении массовых мероприятий являются: создание условий для нормального осуществления массового мероприятия, обеспечения личной безопасности граждан; оказание содействия в организации массового мероприятия; предупреждение и пресечение возможных преступлений и других правонарушений, обеспечение общественной безопасности; обеспечение строгого соблюдения участниками и зрителями установленных правил поведения; обеспечение безопасности дорожного движения и пожарной безопасности; недопущение ослабления охраны общественного порядка на территории, где мероприятие не проводится.

Основы организации использования сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации при реализации возложенных на полицию задач по защите личности, общества, государства от противоправных посягательств, предупреждению, выявлению и пресечению преступлений и административных правона-

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Российская газета. 2004. № 131; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. № 25.

рушений, обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности на улицах и в иных общественных местах регламентируется Приказом МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879¹.

В подготовительный период одновременно с созданием оперативного штаба, пунктов управления, осуществлением рекогносцировки и разработки плана охраны общественного порядка производится следующая работа: расчет необходимого количества сил и средств; определяются дополнительные мероприятия по усилению борьбы с преступностью, бродяжничеством, пьянством и другими антиобщественными проявлениями; проводятся совещания, инструктажи и тренировки личного состава, а также проверка технических средств; принимаются меры к дополнительному оборудованию территории; устанавливается порядок взаимодействия со всеми привлекаемыми силами.

Необходимо обратить внимание на то, что подразумевается под «привлекаемыми силами». В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее – ФЗ № 44) в целях содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам граждане вправе участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов².

Важной сферой деятельности волонтеров является содействие органам внутренних дел и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка в добровольных народных дружинах³. На деятельность волонтерских движений и их помощи в охране общественного порядка распространяется ФЗ № 44, который определяет соответствующие принципы такого участия граждан.

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации в пп. «д» п. 27 устанавливает, что в основе обеспечения общественной безопасности находится система взаимодействия общественных объединений и правоохранительных органов⁴. К числу таких общественных объединений могут быть отнесены общественные объединения правоохранительной направленности и добровольные народные дружины.

Порядок взаимодействия общественных объединений и добровольных народных дружин с полицией определяется ФЗ № 44, где установлены права перечисленных выше общественных объединений, порядок их создания, а также определяется

¹ Приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879 «Об утверждении Наставления об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347562/ (дата обращения: 19.05.2020). Режим доступа: по подписанию.

² Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Российская газета. 2014. № 77.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 2950-р «Об утверждении Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 53. Ч. 2. Ст. 8791.

⁴ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602/ (дата обращения: 19.05.2020).

спектр поставленных перед ними задач. При анализе положений указанного Федерального закона можно сделать вывод, что на полицию возложены функции координации и управления общественными объединениями, привлекаемыми для охраны общественного порядка.

Ст. 11 ФЗ № 44 устанавливает, что осуществление деятельности общественного объединения правоохранительной направленности возможно только после включения его в региональный реестр. Аналогичная норма установлена ч. 3 ст. 12 указанного федерального закона для добровольных народных дружин.

Также принимать участие в охране общественного порядка при проведении шествия «Бессмертный полк» могут и войска национальной гвардии Российской Федерации (Ростгвардия) согласно п. 2 ч. 1 ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ¹). Для этого разрабатывается совместный приказ о порядке организации взаимодействия войск национальной гвардии Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Средствами обеспечения правопорядка при охране общественного порядка при проведении шествия «Бессмертный полк» в г. Москве 9 мая могут выступать оперативно-служебные транспортные средства, вооружение, специальные средства, аппаратно-программные комплексы, средства видеонаблюдения, радио- и проводной связи и иная специальная техника МВД России, а также иными федеральными органами исполнительной власти, организациями и учреждениями, принимающими участие в обеспечении охраны общественного порядка.

К участию в обеспечении правопорядка могут быть привлечены курсанты, слушатели, адъюнкты, руководящий и профессорско-преподавательский состав и иные сотрудники образовательных организаций системы МВД России.

Таким образом, координация деятельности государственных органов исполнительной власти с общественными организациями и общественными движениями во время проведения национального шествия «Бессмертный полк» 9 мая в г. Москве осуществляется на основании действующего законодательства и принимаемых в связи с этим ежегодных локальных актов по сотрудничеству и обеспечению охраны общественного порядка, определения маршрута движения, распределения потока людей по улицам города, предотвращению массовых конфликтов, а также подготовки личного состава правоохранительных органов, взаимодействия их с волонтерами и народными дружинами с целью оказания помощи в проведении городского мероприятия с участием большого количества людей межэтнического состава.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 3 июня 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 146.

Султанов К. А.¹,

старший преподаватель

кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат экономических наук, доцент

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СФЕРЕ ОБОРОТА СПИРТСОДЕРЖАЩЕЙ ПРОДУКЦИИ

Легальный оборот спиртосодержащей пищевой продукции регулируется Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – ФЗ № 171). Однако кроме данного федерального закона существуют еще и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации регулирующие эту сферу деятельности, так как в соответствии со ст. 3 ФЗ № 171 законодательство о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции состоит из ФЗ № 171, иных федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации, а также принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. При этом административная ответственность за нарушение правил оборота спиртосодержащей продукции устанавливается как КоАП РФ, так и региональными законами об административных правонарушениях.

С учетом положений п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, относящей административное законодательство к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в ч. 1 ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях². При этом п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, определено, что к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление в том числе административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в частности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Однако четкого понимания того, что является вопросами, имеющими федеральное значение, не было³.

¹ © Султанов К. А., 2020.

² Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34665/.

³ Россинский Б. В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 26–31.

В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 8 апреля 2004 г. № 137-О¹ указал, что в ст. 1.3 КоАП РФ под вопросами, имеющими федеральное значение, понимаются такие вопросы, которые отнесены к ведению Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации. Но ситуация более или менее прояснилась лишь с внесением в 2009 г. в КоАП РФ изменений, дополняющих Кодекс ст. 1.3.1 «Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях» – п. 1 ч. 1 определяет, что к ведению субъектов Российской Федерации относится установление своими законами административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

При этом за последние годы вопросов по развитию и применению законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях накопилось немалое количество.

В период с 2002 г. по 2020 г. контрольно-надзорными органами проделана огромная работа по корректировке регионального законодательства, то есть приведения его в соответствии с федеральным законодательством. Проведенная вышеуказанная ревизия весьма положительно повлияла на процесс становления регионального законодательства. В 50 регионах предложения о приведении законодательства субъектов об административных правонарушениях в соответствие с федеральным законодательством были приняты в оперативном режиме².

Однако при всем скрупулезном внимании в последнее время начали выявляться новые противоречия в региональных законах. Например, до недавнего времени в Калужской области существовала ст. 2.5. «Изготовление и (или) хранение в целях сбыта, сбыт самогона и (или) браги» Закона Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ «Об административных правонарушениях в Калужской области» (далее – Закон № 122-ОЗ)³. Данная статья действовала до принятия экспертного заключения Управления Минюста России по Калужской области по результатам проведения правовой экспертизы норм устанавливающих административную ответ-

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. № 137-О // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98199/

² Куракин А. В., Карпухин Д. В. Актуальные вопросы концепции нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2020. № 2. С. 2–6; Костенников М. В., Куракин А. В., Карпухин Д. В. Генезис и трансформация закрепления института административного принуждения в бюджетном кодексе Российской Федерации // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 1 (53). С. 86–101.

³ Закон Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ «Об административных правонарушениях в Калужской области» // СПС «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW037;n=76464#0505925438487252>. Режим доступа: через коммерческую версию.

ственность за изготовление и хранение в целях сбыта и противоречила федеральному законодательству¹, а после вмешательства полиции ст. 2.5 Закона № 122-ОЗ утратила силу².

Дело в том, что судебная практика в Российской Федерации относит правовое регулирование отношений в области оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также ее потребления к исключительной прерогативе федерального законодателя, ему же принадлежит право определить, какие конкретные действия в названной сфере общественных отношений образуют состав административных правонарушений³.

В настоящее время производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции регулируются ст. 26 Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – ФЗ № 171), которого установлены ограничения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в том числе запрет на розничную продажу алкогольной продукции с нарушением требований ст. 16 указанного Федерального закона⁴.

Как следует из п. 3 ст. 26 ФЗ № 171, граждане, должностные лица и юридические лица, нарушающие требования ФЗ № 171 закона, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Административная ответственность за допущенные нарушения в области оборота спиртосодержащей продукции регламентирована нормами КоАП РФ:

- ст. 14.2 – незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена;
- ст. 14.16 – нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- 14.17 – нарушение требований к производству или обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- ст. 14.17.1 – незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции физическими лицами;
- ст. 14.17.2 – незаконное перемещение физическими лицами алкогольной продукции);

¹ Проект Закона «О внесении изменений в Закон Калужской области «Об административных правонарушениях в Калужской области» // URL: <http://www.zskaluga.ru>.

² Закон Калужской области от 7 ноября 2016 г. № 131-ОЗ «О внесении изменений в Закон Калужской области «Об административных правонарушениях в Калужской области».

³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 октября 2015 г. № 46-АПГ15-39 «О частичной отмене решения Самарского областного суда от 20 мая 2015 г. и признании недействующей статьи 2.8 Закона Самарской области от 1.11.2007 № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области».

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8368/.

– ст. 14.18 – использование этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, и спиртосодержащей непищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции.

Вместе с тем, несмотря на судебную практику Верховного суда Российской Федерации в отдельных субъектах продолжают действовать аналогичные нормы, устанавливающие ответственность за продажу самогона или иной алкогольной продукции в Курской, Тюменской, Тверской, Нижегородской, Курганской, Волгоградской и Белгородской областях.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о низком качестве принимаемых субъектами Российской Федерации законов об установлении административной ответственности. В ходе реализации данных законов возникают различные правовые казусы. Например, за продажу самогона (алкогольной продукции) в Калужской области до недавнего времени граждан привлекали к ответственности по ст. 14.2 КоАП РФ (штраф до 2000 руб. с возможной конфискацией предметов административного правонарушения), а за такие же противоправные действия в Тверской области могут взыскать до 5000 руб., в Нижегородской области до 4000 руб.¹ Данные обстоятельства противоречат положениям ст. 19 Конституции и ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ согласно которым лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом и судом.

При этом региональные законы не предусматривают конфискацию контрафактного алкоголя, что формально дает право суррогатному алкоголю вернуться в нелегальный оборот².

Таким образом, возникает необоснованная конкуренция между региональными и федеральными нормами права. Также при привлечении виновных лиц к административной ответственности по признакам региональных законов не представляется возможным конфисковать продукцию, так как в соответствии со ст. 3.2 КоАП РФ конфискация как административное наказание не может быть установлена законами субъектов Российской Федерации.

При проектировании и переработки региональных законов необходимо учесть нормы ст. 3.2 КоАП РФ и исключить нормы ответственности за нарушение оборота алкогольной продукции. Иначе контрафактная продукция после изъятия вернется к собственнику за минованием надобности.

Соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральным надзирающим органам власти необходимо отслеживать региональные законы с целью исключения дублирующих и конкурирующих статей КоАП РФ.

¹ Закон Тверской области от 14 июля 2003 г. № 46-ЗО «Об административных правонарушениях»; Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях от 20 мая 2003 г. № 34-З (принят постановлением ЗС НО от 24 апреля 2003 г. № 475-III).

² Султанов К. А., Абасов М. М. Административная ответственность за правонарушения в сфере оборота контрафактного алкоголя по законодательству субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 19–24.

Сосновская Ю. Н.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

кандидат юридических наук, доцент

К ВОПРОСУ О ПОПЫТКАХ ВОВЛЕЧЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В КОРРУПЦИОННЫЕ СВЯЗИ

Коррупция безусловно является разрушающим фактором, который выступает первоисточником и основной причиной падения нравственности в обществе и несущий в себе реальную угрозу существованию государства, как единой централизованной системы.

Особую опасность коррупция приобретает тогда, когда ее проявлениями поражены органы, задачей которых является защита правопорядка и борьба с преступностью. В данном случае, коррупция не только деструктивно влияет на общественное сознание и отношение к системе государственной власти, но и способствует деятельности крупных организованных преступных формирований, порождая безнаказанность, чем стимулирует преступников к продолжению противоправного поведения.

Вместе с тем, невзирая на масштабность проводимых сегодня антикоррупционных мероприятий, универсальное и окончательное решение данной проблемы не найдено.

Зарождению и последующему процветанию коррупции в нашей стране способствовали как исторические, так и культурные факторы. В частности, в период становления прототипа современного государственного аппарата, стране достаточно долгое время не хватало квалифицированных служащих. Крайне остро данная проблема стояла на окраинах страны. К примеру, в Сибири не хватало грамотных людей и как следствие, законом было разрешено поступление на государственную службу лиц, пребывающих в ссылке. Среди «ссылных» чиновников встречались и осужденные за воровство.

Кроме того, в отечественной культуре так сложилось, что обычай преобладал над законом. Столетия пребывания широких масс населения под действием крепостного права, в условиях которого подношения хозяину воспринимались естественными, сформировалась определенная специфика массового сознания.

К примеру, традиция подарков переносилась на взаимоотношения с представителями государственной власти: люди приносили подношения, рассматривая их не как взятку, а как подарок и не осознавая, что они тем самым развращают служащих государственного аппарата. В свою очередь, служащим было трудно сопротивляться такому давлению, поскольку отказ от «подарка» воспринимался как обида².

¹ © Сосновская Ю. Н., 2020.

² Лавренко С. В. Актуальные проблемы противодействия коррупции в правоохранительных органах России с позиций национальной экономической безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. № 18. С. 53.

Сегодня деятельность сотрудников территориальных органов МВД России направлена на обеспечение соблюдения действующего законодательства гражданами государства, в связи с чем, коррупционное поведение данной категории лиц выступает одной из наиболее опасных и нежелательных девиаций.

Вместе с тем распространенность коррупционных явлений в системе органов внутренних дел не остается незамеченной обществом, а также резко негативно оценивается им.

В этой связи большей эффективностью может обладать деятельность, направленная на предупреждение проявлений коррупционного поведения, позволяющая сводит к минимуму развитие психологической готовности сотрудников органов внутренних дел к коррупционным отношениям, а также ряд иных факторов, способствующих формированию негативных качеств индивида и деформации системы его нравственных и профессиональных ценностей.

Сказанное обуславливает приоритетность в исследовании психологических аспектов, способствующих преодолению проявлений коррупции и коррупционного поведения личности, поскольку коррупция, по сути, выступает совокупностью отношений, в которые вступают люди, и, соответственно, имеют место разнообразные варианты поведения в таких отношениях.

Таким образом, рассматривая факторы, оказывающие психологическое давление на сотрудника органов внутренних дел, подталкивающие его к совершению коррупционных деяний, следует обратить внимание на психологические предикторы коррупционного поведения личности, которые можно объединить в некую совокупность личностных характеристик, установок и ценностей, формирующих готовность к коррупционному поведению или вступлению в коррупционные отношения, обуславливающие уровень антикоррупционной устойчивости индивида.

По направленности и механизмам реализации коррупционное поведение представляет собой разновидность социального поведения, поскольку оно является совокупностью деяний и поступков должностного лица органов внутренних дел, которые, в конечном итоге, затрагивают интересы отдельных людей, социальных групп либо общества в целом.

Именно в таком типе поведении находят свое выражение индивидуальные психологические и социальные качества индивида - специфика его характера, темперамента, мотивации, а также профессионально-нравственные убеждения и ценностные ориентиры.

Никакие внешние обстоятельства не могут являться определяющими причинами противоправного деяния, если они не положены одновременно на внутренние детерминанты человеческой активности.

Таким образом, можно говорить об определенных внутренних детерминантах коррупциогенной личности, то есть о выделении совокупности значимых специфических свойств такой личности, к которым можно отнести:

- уровень смыслов и ценностей;
- когнитивно-нравственный уровень;
- эмоциональный уровень (удовлетворенность жизнью, профессией, личным статусом, самоотношение);

- регулятивный уровень (механизмы принятия решений);
- поведенческий уровень (ведущий тип реагирования – импульсивный или рефлексивный)¹.

Рассматривая обобщенный психологический портрет коррупционера, следует отметить, что последнего характеризуют отсутствие жалости к жертвам коррупции, скрытая агрессия, цинизм, толерантность к коррупции, ложное самоутверждение.

В современном обществе власть, деньги, собственность выступают инструментом и мерилем успеха. Для коррупционера характерны также преобладание материальных, а не духовных ценностей, экстернальный локус контроля, недифференцированная структура установок нравственного поведения, невозможность преодоления фрустрации и беспомощности при встрече с трудностями.

Психологические особенности сотрудников органов внутренних дел позволяют в качестве основных уязвимых точек давления, стимулирующих коррупционное поведение выделить:

- мотивы (неудовлетворенность жизнью, профессией; стремление к власти как к способу личного обогащения, потребность в самоутверждении за счет других, внешние мотивы профессиональной деятельности);
- ценности (материальные ценности, размытая профессиональная идентичность);
- личностные качества (низкий уровень ответственности и самоконтроля, косвенная агрессия, цинизм, социальное лицемерие, личностная конформность)².

Данные психологические аспекты активно поддерживаются общественными установками, с точки зрения которых, взятка рассматривается как быстрый и наиболее оптимальный способ решения организационных, управленческих и личных проблем.

Именно данные факторы целесообразно учитывать в качестве основных точек психологического давления на сотрудников органов внутренних дел, способствующие их последующему вовлечению в коррупционные связи.

Таким образом, учет упомянутых психологических факторов коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел (что, в целом, справедливо и для иных категорий служащих) дает возможность разработать систему профилактики и преодоления проявлений коррупции.

Технологию и методику противодействия вовлечения сотрудников органов внутренних дел целесообразно разрабатывать на основе современных психологических технологий, направленных на постановку среди данной категории лиц общественно значимых жизненных целей, редукцию стремления к власти как к способу личного обогащения, развитие ответственности и правосознание, повышение удовлетворенности жизнью, профессией, личностным статусом, что в целом будет способствовать подавлению коррупционного поведения индивида.

¹ Шекультиров Б. И. Коррупция в России как угроза государственной и национальной безопасности // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2017. № 2. С. 97.

² Грибан А. В. Причины коррупционных проявлений в правоохранительных органах // Молодой ученый. 2016. № 21. С. 582.

Вместе с тем, целесообразно также выделить ряд мер, направленных на превентивное пресечение попыток вовлечения работников органов внутренних дел в коррупционные деяния, которые можно разделить на нормативные и организационно-психологические.

Основными направлениями предупредительного воздействия на формирование склонностей к коррупционному поведению нормативного характера должны стать:

- совершенствование законодательства, регулирующего деятельность органов внутренних дел;
- реформирование правового положения сотрудников органов внутренних дел;
- формирование реального механизма стимулирования трудовой деятельности сотрудников органов внутренних дел.

К мероприятиям организационно-психологического характера целесообразно отнести:

- разработку концептуально нового механизма расстановки и подбора кадрового состава органов внутренних дел;
- реформирование системы профессионального обучения сотрудников органов внутренних дел;
- повышение качества системы психологической работы с сотрудниками органов внутренних дел (коррекция их негативных личностных качеств).

Необходимо отметить, что коррупция, как фактор неправомерно взаимодействия социума с властными структурами, сформировалась в России достаточно давно, чему способствовал ряд культурно-исторических факторов, со временем трансформируясь в определенную традицию. Парадоксально и отношение к данному явлению со стороны общества, которое, с одной стороны, относится к масштабным проявлениям данного явления отрицательно, а с другой – поощряет и стимулирует частные случаи коррупционного поведения.

В этой связи, одним из наиболее очевидных сегодня способов преодоления коррупции в целом, наряду с разработкой мероприятий нормативного характера, является коррекция психологической модели поведения личности, которая, по долгу службы подвержена факторам психологического давления, подталкивающим ее к вступлению в коррупционные отношения и связи.

Сосновская Ю. Н.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

кандидат юридических наук, доцент

Бабышева Д. А.²,

курсант 282 взвода 3 У курса

факультета подготовки сотрудников полиции

для подразделений по охране общественного порядка

К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОТ ВОВЛЕЧЕНИЯ В АЗАРТНЫЕ ИГРЫ

Важнейшей задачей любого государства является всесторонняя гарантированная правовая защита всех несовершеннолетних. В настоящее время существует множество проблем, связанных с употреблением молодежью алкогольной продукции и наркотических веществ, однако одним из острых вопросов является и зависимость от азартных игр.

В последнее время все больше и больше стали наблюдаться случаи развития зависимости несовершеннолетних от азартных игр, в том числе и компьютерных. Данная зависимость происходит это из-за того, что подростки еще не обладают устоявшимся поведением в отношении со взрослыми и своими сверстниками испытывают некие трудности в социальной адаптации общества, поэтому найти выход в данной ситуации они решают погружением в виртуальный мир игр. Исходя из такого решения, они уже в подростковом возрасте отказываются от взаимодействия с миром. Причиной этого может послужить неблагоприятная обстановка в семье, неблагоприятные отношения между родителями, их безответственность в воспитании по отношению к подростку.

Несовершеннолетнему, вовлеченному в азартные игры, причиняется вред, тем самым страдает его психическое и физиологическое созревание. Интерес к игровым заведениям у подростков развивается, потому что в них им дается иллюзорная возможность почувствовать себя успешными людьми.

С другой стороны несовершеннолетние, которые увлечены азартными играми, постоянно чувствуют жажду денежных средств, тем самым пытаются найти их любыми способами, что может привести к преступному поведению.

Так же следует отметить, что участие взрослых в азартных играх во многом меньше, чем вовлечение в них несовершеннолетних.

Основываясь на классификации способов «заражения» лудоманией Ф. Г. Щеглова, можно разграничить круг субъектов, вовлекающих несовершеннолетних в азартные игры³. Во-первых, такими субъектами выступают друзья. В некоторых случаях субъектами могут выступать и малознакомые лица, которые пользуются доверием. Во-вторых, часто выступают субъектами родственники, которые имеют зависимость от азартных игр и тем самым вовлекают детей, братьев,

¹ © Сосновская Ю. Н., 2020.

² © Бабышева Д. А., 2020.

³ Щеглов Ф. Г. Игровая зависимость : рецепты удачи для азартных игроков. СПб. : Речь, 2007. С. 60–65.

сестер. В-третьих, субъектом часто выступает окружающее общество, когда происходит передача идеи посещения игорных заведений. В-четвертых, субъектами выступают лица, которые занимаются рекламой игорных заведений.

Безусловно, азартные игры очень негативно отражаются на нравственном развитии несовершеннолетних, их отношении к материальным ценностям, в связи, с чем ученые для защиты несовершеннолетних предлагают введение за вовлечение несовершеннолетних в азартные игры уголовную ответственность, в целях пресечь данную проблему.

Иллюстрацией к данным выводам служат многочисленные решения судов о наложенных запретах на информацию, размещенную в сети Интернет и сетевых адресатов, которые позволяют идентифицировать сайты, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

В Российской Федерации продолжительное время не могли урегулировать порядок участия в азартных играх в силу отсутствия отраслевого законодательства. Весомый вопрос во всем этом стоял по поводу возраста, разрешающего принимать участие в азартных играх. Однако после вступления в силу Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», данная правовая коллизия решилась. П. 2 ст. 7 данного закона установлено, что посетителями игорного заведения не могут являться лица, которые не достигли возраста 18 лет¹.

Во многих зарубежных странах законодательством установлен ряд обязательных требований, которые на сегодняшний день являются наиболее эффективными средствами защиты от азартных игр. Данные требования главным образом связаны с запретом на допуск несовершеннолетних в игорные заведения и вовлечения их в азартные игры, а также с месторасположением игорных заведений.

Необходимо дальнейшее совершенствование предупреждения вовлечения несовершеннолетних в азартные игры. Конечно, важное место в системе мер предупреждения является административная и уголовная ответственность. Эти меры нуждаются в дальнейшем развитии и совершенствовании, таким образом, чтобы был прогресс, что бы была видна статистика уменьшения вовлечения несовершеннолетних в азартные игры.

С точки зрения И. А. Семенцовой непосредственным объектом вовлечения несовершеннолетнего в азартные игры являются общественные отношения, которые обеспечивают нормальное физическое и нравственное развития подростка. Поэтому она предлагает внести изменения так в ст. 151 УК РФ, так и в ст. 171 УК РФ².

Скорее всего, в настоящее время уже не актуально посещение игровых заведений, но с развитием интернета и запрета на азартные игры – они развиваются и

¹ П. 2 ст. 7 Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

² Семенцова И. А. Профилактика игровой зависимости как основа предотвращения преступного поведения несовершеннолетних с психическими расстройствами, не исключающими вменяемости // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2016. № 1. С. 303.

распространяются онлайн. Следует отметить, что азартные игры онлайн обуславливают рост статистики несовершеннолетних, которые вовлечены в них, поскольку молодежь много времени проводит в интернете. Следует опасаться того, что современные технологии позволяют обойти все блокировки в интернете, и в большинстве случаев подростки осведомлены об этом.

Введение ответственности, запрета и ограничений в целях решения вопроса, связанного с защитой несовершеннолетних от вовлечения в азартные игры, в настоящее время не является эффективным. Если говорить о привлечении к ответственности организаторов данных игр, то нужно признать, что это не представляется возможным, так как в тех странах, где они регистрируют свой игровой бизнес, он полностью легален¹.

¹ Теплин А. Д., Осипов Н. В. Привлечение к уголовной ответственности организатора незаконных азартных игр // Законность. 2012. № 8. С. 28–32.

Стащенко С. П.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

К ВОПРОСУ О ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СФЕРЕ КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

В настоящее время весьма актуальными являются миграционные аспекты пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации. В сфере административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел данный вопрос сопряжен с множественными нарушениями, имеющими латентный характер.

Несмотря на миграционные ограничения, связанные с вирусной инфекцией Covid-19 количество иностранных граждан, вставших на миграционный учет в России с января по июнь 2020 г. по сравнению с этим же периодом 2019 г. уменьшился лишь примерно на 40 %. В цифрах это выглядит так: 2019 г. – 8707649 человек; 2020 г. – 5328887 человек².

Так продолжающаяся интеграция России в мировую глобальную капиталистическую систему на фоне активного привлечения работодателями более дешевых и бесправных «трудовых мигрантов» особую актуальность приобретают вопросы их законного пребывания и особенностей привлечения к административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Административная ответственность в рассматриваемой нами сфере обладает своими специфическими особенностями. Одним из них является применение весьма жесткой обеспечительной меры такого наказания как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (далее – выдворение).

Выдворение реализуется принудительно и контролируется государством, а в определенных ситуациях является самостоятельным с контролем выезда.

В случае принудительного выдворения правонарушитель, пока не исполнено наказание, обязан находиться в специальном учреждении или помещении.

В этой связи необходимо отметить, что институт помещения и содержания в специальные учреждения, применяющийся в отношении иностранных лиц и лиц без гражданства для обеспечения их выдворения за территорию Российской Федерации, не имеющих законных оснований для пребывания в стране, фактически по своим сущностным основаниям является одним из способов лишения свободы.

С учетом положений ч. 5 ст. 3.10 и п. 12 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ применение этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении осуществляется в целях исполнения назначенного указанным лицам административного наказания в виде административного выдворения.

¹ © Стащенко С. П., 2020.

² URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/20643454/>.

В ст. 27.19 КоАП РФ определено, что помещение иностранных граждан в такие учреждения включает в себя препровождение и временное содержание до принудительного выдворения (ч. 1), а основанием для применения этой обеспечительной меры является постановление судьи или решение соответствующего должностного лица пограничного органа, при этом последние обладают соответствующими полномочиями лишь применительно к специальным субъектам, совершившим административное правонарушение в области защиты государственной границы Российской Федерации, при их помещении в специально отведенное для этого помещение пограничного органа (ч.ч. 3 и 4).

Следует отметить, что срок содержания иностранного гражданина в специальном учреждении в целях исполнения постановления о его административном выдворении в КоАП РФ не определен, однако по смыслу ст. 31.9 предельный срок такого содержания не может превышать срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания, то есть двух лет со дня вступления в законную силу постановления об административном правонарушении.

В свою очередь помещение в специальное учреждение иностранных граждан, подлежащих депортации или реадмиссии, а также продление срока их пребывания в этих учреждениях осуществляется в порядке, предусмотренном гл. 28 КоАП РФ.

Таким образом, учитывая жесткость данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, сопоставимую с лишением свободы, необходима четкая законодательная регламентация сроков содержания иностранных граждан в специальных учреждениях перед административным выдворением.

Строева О. А.¹,

преподаватель кафедры специальной подготовки

Орловского юридического института

МВД России имени В.В. Лукьянова,

кандидат юридических наук

ОФИЦИАЛЬНОЕ ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЕ КАК МЕРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

Комплексный анализ российского законодательства показывает все возрастающую роль профилактики как необходимого и действенного правового средства предупреждения правонарушений. На это указывает и появление новых нормативных правовых актов, закрепляющих порядок и процедуры применения отдельных форм профилактики правонарушений. К таким новеллам российского законодательства, в частности, относится Приказ МВД России от 4 марта 2020 г. № 119 «О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения», который носит не только профилактический характер, но направлен, в первую очередь, на оказание воспитательного воздействия на лиц, еще не совершивших преступлений и административных правонарушений.

Сегодня неотъемлемым и необходимым условием защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств и предупреждения правонарушений является именно профилактика правонарушений. По справедливому утверждению И. Е. Андреевского², эффективность профилактики обеспечивается, в первую очередь, предупреждением и пресечением определенных опасностей, угроз, которые предшествуют деструктивному поведению, своевременным выявлением рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. В выполнении этой важной задачи, которая стоит «особняком» перед всеми органами государственной власти, значительная роль отводится мерам административного предупреждения.

Неслучайно, Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»³ в качестве самостоятельной меры предупредительного характера, закреплена такая мера предупреждения, как объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, основной целью которой является профилактика, ориентированная на предотвращение конкретных рисков, что

¹ © Строева О. А., 2020.

² Андреевский И. Е. Полицейское право: В 2 т. Т. 1: Введение и часть 1: Полиция безопасности. СПб. : Типография Эдуарда Праца, 1871. С. 17.

³ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199976/.

обуславливает его социальную ценность и общественную политическую значимость как эффективной формы профилактического воздействия.

Смысл применения официального предостережения в качестве профилактического средства воздействия заключается в предупреждении возникновения определенных рисков, где уполномоченные органы и должностные лица имеют возможность (и должны) воздействовать на них своевременно и косвенно – за счет применения обязательных требований и стимулирования добросовестного и правомерного поведения субъектов, в отношении которых выносятся официальное предостережение.

Официальное предостережение как своевременная мера административного предупреждения преследует следующие цели:

- предотвращение риска причинения вреда, наступления деструктивного поведения и снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям;
- устранение существующих и потенциальных условий, причин и угроз, приводящих к нарушению обязательных требований, совершению правонарушения;
- формирование определенных моделей социально ответственного, добросовестного, правомерного правового поведения лиц, в отношении которых выносятся официальное предостережение.

Для достижения указанных целей перед уполномоченными органами государственной власти стоят следующие задачи:

- выявление факторов риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, причин и условий, способствующих совершению преступления, административного правонарушения, деструктивного поведения, а также определение способов устранения или снижения указанных рисков и их реализация;
- повышение уровня правовой грамотности, правовой культуры и формирование добросовестного, одинакового понимания обязательных для выполнения требований в соответствующей сфере у всех субъектов, в отношении которых вынесено официальное предостережение;
- создание условий для изменения ценностного отношения указанных субъектов к поведению в нормативной среде, для формирования позитивной ответственности за свое поведение, поддержания мотивации к правомерному поведению.

Далее рассмотрим особенности реализации официального предостережения в качестве эффективной меры административного предупреждения, применяемой отдельными органами государственной власти. Раскрывая роль официального предостережения как неотъемлемого элемента профилактики правонарушений, стоит отметить, что прекращение деструктивного поведения гражданина предшествует совершению правонарушения. В этой связи важно подчеркнуть, что только всесторонне изученные и своевременно подтвержденные основания о противоправных действиях конкретного физического лица, являются достаточным основанием для объявления официального предостережения.

В 2019 г. в Федеральный закон «О полиции» был дополнен п. 12 ч. 1 ст. 13, который закрепил право сотрудников полиции объявлять физическому лицу офи-

циальное предостережение (предостережение). Порядок его объявления нормативно установлен ст. 20 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ, а также Приказом МВД России от 4 марта 2020 г. № 119¹.

Официальное предостережение объявляется физическому лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, при отсутствии оснований для привлечения его к уголовной или административной ответственности и содержит обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, что подчеркивает индивидуальный профилактический характер данной меры.

Основанием для объявления официального предостережения являются достаточные и в обязательном порядке предварительно подтвержденные сведения о конкретных действиях физического лица, создающих условия для совершения преступлений².

В случае неисполнения требования, изложенного в официальном предостережении (предостережении) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Ответственность за неисполнение требований, содержащихся в официальном предостережении, отдельно не предусмотрена в действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, и в случае неисполнения объявленного сотрудником полиции предостережения, ответственность для указанных субъектов наступает в соответствии со ст. 19.3 КоАП РФ.

Так, в частности, п. 71.7 и 74.6 Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845³ установлено, что предостережение:

— объявляется несовершеннолетнему в присутствии родителя или иного законного представителя;

¹ Приказ МВД России от 4 марта 2020 г. № 119 «О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_355648/. Режим доступа: по расписанию.

² Иванова С. И. Объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения как форма профилактического воздействия // Вестник ТИПК МВД России. 2017. № 2 (9). С. 36.

³ Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 (ред. от 31.12.2018) «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158962/. Режим доступа: по расписанию.

- заполняется бланк официального предостережения, на котором ставится личная подпись лица, которому оно объявлено, родителя или законного представителя несовершеннолетнего и дата;

- несовершеннолетнему или законному представителю несовершеннолетнего, в отношении которого оно вынесено вручается копия официального предостережения.

Также официальное предостережение выносится и в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, если они не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, объявляется официальное предостережение в ходе проведения индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетним в случае продолжения лицом противоправного поведения. При этом, официальное предостережение должно содержать следующие сведения:

- своевременные выводы, предварительно изученные и достоверно подтвержденные, о наличии оснований для вынесения предостережения (изложение совершенных (совершаемых) лицом конкретных действий);

- правовые нормы, которые в будущем могут быть нарушены субъектом профилактики (лицом, в отношении которого выносится официальное предостережение).

Аналогичным образом Приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»¹ предусмотрена возможность объявления участковым уполномоченным полиции официального предостережения. В качестве примера объявления официального предостережения приведем ситуацию, когда необходимо предотвратить антиобщественное поведение лица, которое находится в состоянии алкогольного опьянения в общественном месте или в квартире, тем самым не допустив совершение им более тяжкого деяния, то есть в его действиях отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ. Или другой пример, когда участковые уполномоченные полиции выносят официальные предостережения участникам протестных акций о недопустимости нарушения законодательства о митингах, в которых разъясняется ответственность, в том числе в соответствии со ст. 212.1 Уголовного кодекса российской Федерации («Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения митинга»).

Таким образом, рассмотренные примеры применения официального предостережения как меры административного предупреждения подчеркивают роль предостережения как важнейшей меры профилактики правонарушений и свидетельствуют об эффективности мер индивидуальной профилактики, применяемой

¹ Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328491/. Режим доступа: по расписанию.

сотрудниками полиции. Официальное предостережение (предостережение), при наличии у уполномоченных должностных лиц достаточных сведений о потенциальных противоправных действиях, должно содержать требование о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

Предостережение – это правовое средство особой целевой направленности, оно имеет превентивный (предупредительный, профилактический) характер. Цель предостережения – предупреждение правонарушений путем официального указания на необходимость изменения модели своего правового поведения. Указанное предостережение состоит в официальной даче уполномоченным органом отрицательной оценки поведения физического лица, которое привело к наступлению или создало непосредственную угрозу наступления возможных вредных последствий, и предостережении физического лица о недопустимости противоправного поведения.

Татарян В. Г.¹,

*профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор*

Молдоев Э. Е.²,

*заведующий кафедры конституционного и административного права
Кыргызского национального университета имени Ж. Баласагына,
доктор юридических наук, профессор*

РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ «ТАЗА КООМ» В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В данной статье проведем анализ основных целей, стратегических задач, базовых принципов, политических и правовых нюансов разработки проекта общенациональной программы цифровой трансформации на примере одной из стран ЕВРАЗЭС – Кыргызской Республики. Итак, выступая еще 3 апреля 2017 г. на заседании Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики в то время еще действующий на тот момент Президент Кыргызской Республики Атамбаев А. Ш., отметил необходимость построения в Кыргызстане экономики, основанной на знаниях «Умной страны» («Таза Коом»).

Глава Кыргызстана предложил с целью построения открытого и прозрачного государства, повышения качества жизни граждан, а также улучшения условий для бизнеса в Кыргызской Республике запустить общенациональную программу цифровой трансформации «Таза Коом», термин «Таза Коом» переводится с кыргызского языка как «Чистое общество». Это национальная трансформация, которая использует мощь и силу индустрии данных, технологий, цифровой программа цифровой инфраструктуры для улучшения жизни людей, создания новых экономических возможностей и более сильного общества, в центре которого стоит человек. «Эти условия будут создаваться путем построения открытого прозрачного цифрового государства и правительства, которое будет предоставлять услуги для жителей страны в онлайн-режиме. Пользователю услуг больше не надо будет тратить время и нервы на простаивание в очередях за какой-нибудь справкой. Это можно будет делать онлайн, не выходя из дома. Ожидается, что «Таза Коом» победит коррупцию и создаст новые источники экономического роста – пояснил уже руководитель Аппарата Президента Кыргызской Республики. «Таза Коом» в настоящее время является ключевым компонентом «Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики 2018–2040 гг. «ТАЗА КООМ. ЖАҢЫ ДООР». В программе «Таза Коом» определены семь целей и четыре стратегические задачи, основанные на семи базовых принципах.

¹ © Татарян В. Г., 2020.

² © Молдоев Э. Е., 2020.

«Таза Коом» – это высокотехнологичная программа по построению открытого и прозрачного государства, которое служит гражданам, вокруг человека и для человека, где в центре стоит его жизнь, права, свободы, здоровье, образование, повышение качества жизни граждан, а также улучшение условий для бизнеса. Кыргызстан может сделать качественный скачок в своем развитии, избрав совершенно новые пути своего будущего – развитие через инновации, знания и повсеместное применение информационных технологий. Именно через технологии, знания и инновации Кыргызстан имеет уникальный шанс сделать качественный и быстрый прорыв в своем развитии и перейти из разряда и использовании природных ресурсов, в инновационную, основанную на цифровой экономике, технологиях, инновациях и знаниях. Информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ) являются неотъемлемой составной частью экономического и социального развития страны, стремящейся стать информационным обществом.

Поэтому «Таза Коом» является одним из ключевых факторов и катализаторов ускорения и содействия устойчивому развитию страны и достижению всех целей в области Устойчивого Развития (ЦУР) и соответствующих им задач, выполнению направлений деятельности всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества, поскольку «Таза Коом» основывается на повсеместном, сквозном и межсекторальном использовании ИКТ.

«Таза Коом» может стать эффективным инструментом для искоренения коррупции в государственном секторе путем минимизации влияния человеческого фактора через автоматизацию административных процессов и процедур и предоставления цифровых государственных услуг. Обеспечение доступа к современным, защищенным и приемлемым в ценовом отношении инфраструктуре, приложениям и услугам открывают возможности для улучшения жизни людей и обеспечения того, чтобы устойчивое инновационное развитие в Кыргызстане получило реальное воплощение. Кыргызстану необходимо будет кардинально реформировать систему государственного управления через призму цифровой трансформации, чтобы действительно стать цифровым государством, необходимо создать единое информационное пространство в стране, комплексно и единообразно охватить все ветви государственной власти: исполнительную, законодательную и судебную, активнее внедрять принципы и подходы электронной демократии, обеспечив участие граждан и бизнес-структур в процессах принятия решений через онлайн инструменты. Необходимо развивать цифровую экономику, внедрять инновации и расширять на всех уровнях потенциал цифровых знаний и компетенций.

Программа «Таза Коом» в настоящее время является ключевым компонентом «Национальной стратегии устойчивого развития страны – 2040», основанной на человеческом капитале и инновациях без ущерба окружающей среде. По мнению авторов данной публикации, его реализация повысит эффективность работы госорганов на основе автоматизации процессов, внедрения принципов прозрачности и новых технологий в различные сферы. В итоге это обеспечит устойчивое развитие цифровой экономики для мобильного и гибкого государства, способного оперативно реагировать на любые современные вызовы. «Результатами реализации

программы «Таза Коом» станет создание рабочих мест и соответственно повышение уровня занятости и благосостояния населения Республики».

Под влиянием международного опыта развития автоматизации, предоставляемых государством административных процедур, а также цифровых государственных услуг, Правительство Кыргызстана уже разработало Программу стратегического внедрения «Таза Коом», которая должна стать эффективным инструментом для искоренения коррупции в государственном секторе через автоматизацию административных процедур и минимизацию человеческого фактора.

Актуальность изучения этой программы обусловлена следующими факторами: ускорение процессов цифровой модернизации в Кыргызстане под влиянием глобальной информатизации, повышение эффективности органов государственного управления за счет внедрения информационных технологий; необходимость разработки государственной политики в области применения новых технологий в политической сфере; необходимость ускорить экономическую и политическую модернизацию общества посредством широкого использования информационных технологий, а также теоретический и практический интерес к изучению потенциальных преимуществ. «Таза Коом» должна стать основой, которая задаст новую парадигму развития Кыргызстана, его экономики и всего общества, сможет создавать качественно новые модели бизнеса, торговли и производства изменить формат образования, здравоохранения, государственного управления.

Одна из важных задач программы «Таза Коом» – это создание благоприятной правовой среды, способствующей устойчивому развитию Кыргызстана, внедрение электронного управления, электронных государственных услуг, электронной подписи, цифровой трансформации государства.

Проект «Таза Коом» должен сыграть роль основного элемента между государством и населением. Благодаря его реализации граждане всех областей страны должны будут обеспечены предоставляемыми основными государственными услугами. Проект поможет распространению высоких технологий, решительной борьбе с взяточничеством и решению проблем бюрократии. Высокотехнологичная сфера не ограничится этим, она обладает крупным производственным потенциалом. В будущем она может стать передовой отраслью экономики. В связи с этим одним из важных пунктов этого прогресса станет создание благоприятной правовой среды.

Безусловно, идеи которое предлагает Правительство страны, весьма значимы, вместе с тем необходимо отметить что идея «Таза Коом» не является новой, это всего лишь переход к новому информационному обществу, другими словами, внедрение электронного управления.

Эта тема поднималась еще в рамках Стратегии развития и внедрения ИКТ¹, в рамках курса Президента Кыргызской Республики на обновление страны², в рамках Национальной стратегии внедрения электронного управления³.

Как известно, для реализации любого проекта должны быть выделены финансовые и интеллектуальные ресурсы, а также созданы необходимые стартовые условия. Далее мы приведем их последовательно и наглядно, но кратко. Начнем с целей данной программы. Итак, «Таза Коом» формируется из семи равнозначных целей:

- цифровой инфраструктуры мирового класса, основанной на «зеленых» технологиях и чистой энергетике (телекоммуникационные сети широкополосного доступа, Центры обработки данных, облачные технологии, цифровые платформы);
- создания благоприятной среды, способствующей устойчивому инновационному развитию (политика, правовые основы, институты);
- цифровых возможностей для всех, цифровые навыки для цифровой экономики (доступ каждому к цифровым знаниям, инновациям, опыту и возможностям для производства, использования и сбыта чистых товаров и услуг);
- содействия, чтобы каждый гражданин стал цифровым, обладающим необходимыми знаниями и возможностями (вовлеченность граждан в управление страной через цифровые технологии);
- формирования открытого цифрового общества, движущей силой которого является индустрия данных (открытые государственные данные, сенсорные технологии и телеметрия, интернет вещей, облачные вычисления, большие данные);
- превращения Кыргызстана в безопасное место для жизни и работы онлайн (безопасность технологий, данных и сетей);
- превращение Кыргызстана в региональный хаб цифрового Шелкового пути для цифрового бизнеса и цифровых инноваций (благоприятная цифровая среда).

Указанные цели должны достигаться через решение следующих стратегических задач и соответствующие им подзадачи, обеспечиваемые конкретными намеченными результатами деятельности, которые будут отражены в плане действий, предусматривающем управление, ориентированное на результаты. Надо будет решать следующие основные задачи:

¹ Материалы международной конференции «Таза Коом» // Видение, глобальные тенденции и возможности для сотрудничества». Бишкек. 2017; Калдыбаев С. К., Зулпуева К. А. Программа цифровой трансформации в Кыргызстане и компьютерная грамотность // Международный журнал экспериментального образования. 2018. № 2. С. 23–27; Указ Президента Кыргызской Республики от 10 марта 2002 г. № 54, утвердивший Национальную стратегию «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики»; Указ Президента Кыргызской Республики от 18 июня 2001 г. № 199 «О Совете по информационно-коммуникационным технологиям при Президенте Кыргызской Республики».

² Обращение Президента Кыргызской Республики Курманбека Бакиева по поводу «Курса на обновление страны» от 24 марта 2009 года // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=30395965.

³ Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годы /// URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542/>.

- создание и развитие современной, безопасной, повсеместной и доступной в ценовом отношении цифровой инфокоммуникационной инфраструктуры и формирование доверия и обеспечения безопасности при использовании ИКТ;
- создание и развитие цифровой ИКТ-инфраструктуры (сети, центры обработки данных, облачные технологии, центры доступа к информации и услугам, цифровые платформы), включая широкополосную связь и радиовещание; доступность услуг связи для всех категорий граждан, включая группы с особыми потребностями по принципу «шаговой» доступности;
- преодоление цифрового разрыва в доступе, стандартизации; соответствие и функциональная совместимость и управление использованием радиочастотного спектра;
- формирование и укрепление доверия и обеспечение безопасности при использовании ИКТ-кибербезопасность;
- снижение рисков бедствий и обеспечение ИКТ в чрезвычайных ситуациях и некоторые другие.

Создание благоприятной среды в экосистеме ИКТ потребует совершенствования национального законодательства, эффективной политики государственного регулирования, создания высококачественных и сопоставимых на международном уровне статистических данных в сфере ИКТ, которые будут основаны на передовых международных стандартах и методиках и повышения человеческого и институционального потенциала.

Формирование открытого цифрового общества – это развитие цифровых сервисов, услуг и приложений с целью расширения возможностей людей и общества для социально-экономического развития и защиты окружающей среды на основе открытых государственных данных, анализа данных, сенсорных технологий, телеметрии, инфраструктуры пространственных данных, включающих в себя: цифровые государственные услуги для граждан и бизнеса (включают цифровое правительство и цифровое местное самоуправление, цифровой парламент и цифровую систему правосудия); цифровые услуги в социальной сфере (цифровое здравоохранение, цифровое образование); цифровую коммерцию, цифровые финансы, цифровое сельское хозяйство; национальную инфраструктуру пространственных данных; цифровой национальный контент; охват цифровыми технологиями лиц с особыми потребностями; цифровые сервисы и решения по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий; защита окружающей среды через эффективное управление водными и другими природными ресурсами и отходами.

Между тем реализация вышеуказанных целей и задач должна основываться на принципах партнерства, открытости, повсеместности. Также необходимо создание благоприятной инвестиционной среды, которая будет основана на государственной политике, способствующей повышению производительности и росту экономики, внедрению новых способов ведения бизнеса и привлечению инвестиций. «Таза Коом» – это среда, которая создает новые источники экономического роста, новые формы взаимоотношений.

На наш взгляд, масштабный технологичный проект нацелен, прежде всего, на укрепление прав граждан страны на доступ к информации. Новые технологии

должны обеспечить качественную обратную связь граждан с правительством страны, однако для этого нужно обеспечить повсеместный широкополосный интернет-доступ, которого сейчас не имеют жители и учреждения.

Так одним из основных компонентов программы «Таза Коом» является система межведомственного электронного взаимодействия между государственными органами «Тундук» (была запущена еще в октябре 2016 г.)¹, 14 государственных органов подключились к этой программе, а 6 уже полноценно используют. Система позволяет ведомствам использовать информацию из баз данных других министерств и ведомств, не требуя сбора документов и справок от гражданина.

В настоящее время гражданам страны уже выдают электронные биометрические паспорта. Внедрение электронных биометрических паспортов также является важным подспорьем в реализации национальной ИТ-программы Кыргызской Республики. Биометрические паспорта позволяют гражданам иметь цифровую подпись, что значительно облегчит многие бизнес-процессы. Кроме того, электронный паспорт предоставит множество дополнительных возможностей, хранение медицинских или банковских данных, сейчас во время цифровой трансформации, электронные паспорта будут являться важной составляющей, которая позволит идентифицировать человека при получении электронных услуг. Срок действия паспорта остался прежним – 10 лет, однако электронную цифровую подпись гражданин будет должен обновлять каждые три года. Как отметили в Государственной регистрационной службе Кыргызской Республики, защита ЭЦП, вшитой в паспорт, является более надежной, что позволяет обновлять подпись лишь раз в три года. Ранее ЭЦП было необходимо обновлять каждый год.

В заключение данной публикации мы еще раз отметим, что в целом организация электронного управления в любом государстве требует крупномасштабных преобразований в государственном управлении. Поэтому усилия должны быть направлены как на реформирование многих административных механизмов, так и на усиление демократических процедур, так как интерактивность предоставляемых государственных услуг предполагает активный политический диалог и повышение политической культуры.

Следует также отметить, что данный проект является весьма дорогим. Поскольку он требует значительных капиталовложений не только в компьютеризацию правительственных структур, но и значительных затрат потребует подготовка кадров, разработка специализированных программ, обеспечение безопасности сетей, разработка нормативной правовой базы, обеспечение компьютерной и

¹ Пока «Тундук» находился в режиме пилотного проекта, председатель Госкомитета ИТ и связи Кыргызской Республики Б. Шаршембиев на форуме 2018 г. в Бишкеке отметил, что сейчас стоит задача по внедрению глобального государственного проекта «СМАРТ Коом», на который возлагаются очень большие надежды. Проект подразумевал полную информатизацию: проект «Безопасный город»; электронное образование, здравоохранение и сельское хозяйство; судебная система и многое другое. На тот момент руководство республики ожидало результата именно от деятельности «СМАРТ Коом» и надеялось, что вышеназванный проект даст стране значительный толчок и выведет на лидирующие позиции на постсоветском пространстве.

интернет-грамотности государственных служащих. Большие инвестиции нужны и для построения отделенной правительственной сети, создания информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, просветительской и агитационной деятельности, внедрения учебных курсов в школах, высших учебных заведениях, центрах занятости, клубах и других учреждениях, чтобы охватить все слои населения, обеспечить им равные возможности использования сервисов электронного правительства.

Эффективность «Таза Коом» будет зависеть также и от высокого профессионализма, инициативности и ответственности должностных лиц республики, ответственных за продуктивное внедрение этой программы.

Татарян В. Г.¹,

*профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор*

Хрони Н. Н.²,

*заместитель начальника Управления ведомственного образования
Департамента кадровой политики
Министерства внутренних дел Республики Казахстан,
адъюнкт Академии управления МВД России*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ПРАВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Президент Республики Казахстан К.-Ж. К. Токаев заявил современном этапе развития общества в процессе социальной модернизации страны, а в своем первом послании народу отметил, что «Мы увлеклись гуманизацией законодательства, при этом упустив из виду основополагающие права граждан»³.

В своем послании глава республики также отметил необходимость воплощения в жизнь концепции «слышащего государства», которое оперативно и эффективно будет реагировать на все конструктивные запросы граждан страны. Обратная связь с населением должна быть эффективной. «Зачастую люди вынуждены обращаться к Президенту страны вследствие «глухоты» и закрытости чиновников в центре и на местах»⁴.

Далее, говоря о новом этапе социальной модернизации страны, президент также отметил, что «бюджет страны должен быть ориентирован на две основные цели – развитие экономики и решение социальных проблем. В социальной сфере парламенту и правительству Республики Казахстан следует уделить особое внимание нескольким важным направлениям: следует создать целостную программу по защите детей, пострадавших от насилия, а также их семей. Вопросы защиты прав ребенка и противодействие бытовому насилию должны быть нашим приоритетом».

Глава государства также сообщил всем гражданам страны о том, что он дал поручения парламенту и правительству «относительно ужесточения наказания за наркодилерство, педофилию, сексуальное насилие и другие преступления и правонарушения против личности». В связи с этим в администрации президента Республики Казахстан уже в 2019 г. был создан отдел, который должен будет следить

¹ Татарян В. Г., 2020.

² Хрони Н. Н., 2020.

³ Послание Главы государства народу Казахстана от 2 сентября 2019 г. «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» // URL: <https://in-business.kz/ru/news/poslanie-prezidenta-1-sentyabrya-kasym-zhomart-tokaev-obratitsya-k-narodu-kazahstana>.

⁴ Там же.

за качеством рассмотрения государственными органами Республики Казахстан обращений граждан и принимать по ним оперативные меры реагирования».

Далее президент отметил, что «Мы обязаны создавать равные возможности для людей с особыми потребностями. Необходимо расширить сеть малых и средних Центров реабилитации для детей в «шаговой доступности». В связи с этим правительство должно выделить на данные цели не менее 58 млрд тенге в течение ближайших трех лет».

Затем К.-Ж. К. Токаев в своем выступлении отметил необходимость проведения качественных реформ судебной и правоохранительной системы Казахстана, по улучшению качества судебных решений, внедрению особого механизма разрешения споров, к примеру, административной юстиции. При этом он указал, что все противоречия и неясности действующего национального законодательства Казахстана должны трактоваться в пользу простых граждан, а государственные органы, к сожалению, «увлеклись гуманизацией законодательства, при этом упустив из виду основополагающие права граждан. Нужно в срочном порядке ужесточить наказание за сексуальное насилие, педофилию, распространение наркотиков, торговлю людьми, бытовое насилие против женщин и другие тяжкие преступления против личности, особенно против детей». Решение проблем о защите прав ребенка и противодействию бытовому насилию должны стать приоритетными задачами правительства.

Далее мы напомним, что еще 20 ноября 1989 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята «Конвенция о правах ребенка»¹, которую ратифицировали 190 стран мира, а 8 июня 1994 г. – Республика Казахстан. Впервые был назван и признан субъектом права ребенок, эта проблема была признана лишь в конце XX в., именно поэтому государственный институт по защите прав ребенка, следует, на наш взгляд, считать достаточно молодым.

Приведенный в статье историко-хронологический порядок изменений административно-деликтного законодательства Республики Казахстан показывает основные тенденции по улучшению соблюдения прав ребенка. За годы независимости в Казахстане были ратифицированы основные международные документы по защите прав детей. Основные принципы и нормы «Конвенции о правах ребенка» были учтены в Конституции Республики Казахстан, в кодексах, законах и во многих правовых актах страны. В частности, были приняты соответствующие законы и указы под эгидой Н. А. Назарбаева, в которых были прописаны основные права и обязанности несовершеннолетних лиц (например, в законах «О правах ребенка в Республике Казахстан»², «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности»³).

¹ Конвенция о правах ребенка // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml.

² Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 г. № 345-ІІ «О правах ребенка в Республике Казахстан» (с изм. и доп. по состоянию на 07.07.2020) // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=1032460.

³ Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 г. № 591-ІІ «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности». (с изм. и доп. по состоянию на 07.07.2020) // URL: https://online.zakon.kz/-m/document/?doc_id=1049318.

В последствии 23 ноября 2010 г. был принят закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения защиты прав ребенка»¹. Данным законом были внесены значительные поправки, имеющие два приоритетных направления:

- гуманизация уголовной политики в отношении несовершеннолетних
- ужесточение уголовной ответственности за преступления, совершенные в отношении несовершеннолетних.

Одновременно в законы Республики Казахстан: «Об образовании»², «О специальных социальных услугах»³ и в кодекс «О здоровье народа и системе здравоохранения»⁴ в обязанности педагогических, социальных, медицинских и фармацевтических работников были введены требования незамедлительно сообщать правоохранительным органам о фактах совершения несовершеннолетними или в отношении них действий (бездействий), содержащих признаки уголовного либо административного правонарушения в организациях образования, социальной защиты населения, здравоохранения, а также о фактах, ставших им известными в связи с профессиональной деятельностью вне организаций.

В ст. 19-6 закона «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» была введена новая мера индивидуальной профилактики правонарушений – «Медико-социальный учет». Данная норма позволяет в настоящее время вести местным органам исполнительной власти учет несовершеннолетних и неблагополучных семей для оказания им медицинской, психологической или социальной помощи. Внесена также поправка, предусматривающая направление в спецшколу с особым режимом содержания, без учета признака повторности, в случае совершения несовершеннолетними впервые особо тяжких преступлений (ст. 14. п. 2)⁵.

В последующие годы совершенствование норм законодательства по защите прав несовершеннолетних продолжилось весьма активно. Отдельной вехой в повышении эффективности законодательных норм по защите прав несовершеннолетних стало принятие уже при новом президенте К.-Ж. К. Токаеве закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики

¹ Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2010 г. № 354-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения защиты прав ребенка» // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=30854901.

² Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 г. № 319-III «Об образовании» (с изм. и доп. по состоянию на 07.07.2020 г.) // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=30118747.

³ Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2008 г. № 114-IV «О специальных социальных услугах» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000114>.

⁴ Кодекс Республики Казахстан от 7 июля 2020 г. № 360-VI «О здоровье народа и системе здравоохранения» // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=34464437.

⁵ Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 г. № 591-II «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» (с изм. и доп. по состоянию на 07.07.2020 г.) // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=1049318.

Казахстан по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности»¹.

Были внесены изменения и дополнения от 23 ноября 2015 г. и в новый Трудовой кодекс², которые в настоящее время запрещают заключать трудовой договор организациям и учреждениям в сфере образования, медицинского обеспечения, а также оказания социальных услуг, культуры и искусства с участием несовершеннолетних с лицами, имеющими или ранее имевшими судимость за преступления в отношении несовершеннолетних (убийство, умышленное причинение вреда здоровью, против половой неприкосновенности).

Так несомненный интерес представляет краткий анализ нового административно-деликтного законодательства³: 5 июля 2014 г. в Казахстане парламентом страны был разработан и принят концептуально новый кодекс республики об административных правонарушениях⁴, который вступил в действие с 1 января того же года⁵. Так ныне действующий КоАП РК 2014 г. является уже третьим в истории административно-деликтного законодательства Казахстана⁶.

Новый КоАП РК состоит из 53 глав, в которых насчитывается более 900 статей. В Особенную часть КоАП РК законодателями было включено 25 глав, несомненный интерес представляют две главы:

– глава 9 «Административная ответственность несовершеннолетних», состоящая из ст.ст. 65–72, которая открывает Общую часть раздела 2 «Административное правонарушение и административная ответственность»;

¹ Закон Республики Казахстан от 27 декабря 2019 г. № 292-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности» // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=39975530.

² Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 414-V (с изм. и доп. по состоянию на 07.07.2020 г.) // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=38910832.

³ Автор статьи уважаемый профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, почетный ветеран Министерства внутренних дел Республики Казахстан В. Г. Татарян принимал активное участие в подготовке проектов КоАП Казахской ССР 1984 г., КоАП РК 2001 г. и КоАП РК 2014 г., а начиная с 1982 г. и по сей день, по административно-деликтному законодательству Республики Казахстан, автором статьи было опубликовано значительное количество научных статей, учебных пособий и справочников.

⁴ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (КоАП РК) от 5 июля 2014 г. № 235-V (с изм. и доп. вступ. в силу с 15.11.2020) // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=31577399.

⁵ До этого времени действовал КоАП РК, который был принят еще 30 января 2001 г. № 156-II и просуществовал до конца 2014 г. Для коллег из других стран напомним, что еще во время Союза ССР народные депутаты Верховного Совета Казахской ССР оказались первыми в Советском Союзе, кто разработал и принял 22 марта 1984 г. Кодекс Казахской ССР. Он вступил в силу с 1 октября 1984 г. Кстати, вторыми из 15 союзных республик, входивших в СССР, были депутаты Верховного Совета РСФСР, которые приняли первый КоАП РСФСР 20 июня 1984 г. Данный КоАП Казахской ССР, с существенными дополнениями и изменениями, просуществовал до конца января 2001 г.

⁶ КоАП РК. Алматы : ЮРИСТ, 2020.

– глава 12 «Административные правонарушения, посягающие на права несовершеннолетних», которая включена уже в Особенную часть раздела 2, по состоянию на 20 ноября 2020 г. содержит 10 статей (ст.ст. 127–135).

Следует отметить, что в другие главы Особенной части КоАП РК были внесены определенные изменения. Так, например, диспозиция ч. 1 ст. 140 УК РК «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего» была перенесена в КоАП РК, с введением новой ч. 3 ст. 127 КоАП РК «Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию и (или) защите прав и законных интересов несовершеннолетнего».

Надо заметить, что 1 апреля 2019 г. парламент Республики Казахстан принимает закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам, связанным с деятельностью организаций, осуществляющих функции по защите прав ребенка»¹ исключил из КоАП РК ч. 3-1 ст. 409 «Нарушение законодательства Республики Казахстан в области образования, физической культуры и спорта»².

Изменения также коснулись целого ряда статей, размещенных в Особенной части КоАП РК и касающихся защиты прав детей.

При этом отметим, что ст. 140 УК РК «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего», (ст. 111 ч. 2 КоАП РК), ст. 133 УК РК «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий» (ст. 112 КоАП РК), ст. 137 УК РК «Незаконная деятельность по усыновлению» (ст. 117 КоАП РК) были переведены в разряд уголовных проступков и преступлений. Наряду с этим, в 2019 г. парламентом Республики Казахстан были внесены поправки в КоАП РК по усилению ответственности за семейно-бытовые правонарушения. Так, например, в ст. 73 «Противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений» была увеличена санкция административного наказания с трех до пяти суток административного ареста. В ст. 73-1 «Умышленное причинение легкого вреда здоровью» и ст. 73-2 «Побои» административные правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений были выделены в отдельный состав.

Отдельно отметим, что с 2017 г. были внесены изменения и в другие законы Республики Казахстан, к примеру, в закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», где в соответствии со ст. 2 п. а установлен административный надзор за лицами, совершившими уголовные правонарушения, посягающими на половую неприкосновенность несовершеннолетних. Срок административного надзора был увеличен до трех лет.

В случаях нарушения поднадзорным, совершившим уголовные правонарушения против половой неприкосновенности несовершеннолетних, правил административного надзора или объявленных ему ограничений, а равно совершения им

¹ Закон Республики Казахстан от 1 апреля 2019г. № 240-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам, связанным с деятельностью организаций, осуществляющих функции по защите прав ребенка» // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=32061061/.

² URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=32061061/.

правонарушений, срок установленного административного надзора, продлевается постановлением судьи по мотивированному представлению органов внутренних дел каждый раз на один год (ст. 6 закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»). Также, этим лицам запрещено разыскивать, посещать, вести телефонные переговоры и общаться иным способом с несовершеннолетними без согласия их родителей, либо законных представителей (ст. 7 закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»).

В ст. 95 кодекса «О здоровье народа и системе здравоохранения» сведения об обнаружении у гражданина психических отклонений и склонностей к сексуальному насилию, исключены из перечня, составляющих врачебную тайну¹.

Так ст. 41-1 закона «О связи»² предусматривает, что в случаях использования сетей или средств связи в целях пропаганды сексуальной эксплуатации несовершеннолетних и детской порнографии генеральный прокурор республики Казахстан или его заместители вносят в уполномоченный орган предписание об устранении нарушений закона с требованием о принятии мер по временному приостановлению работы сети. Таким образом, вышеуказанные изменения и дополнения в казахстанском законодательстве способствовали предупреждению правонарушений со стороны физических и юридических лиц в отношении детей, несовершеннолетних лиц и их родителей.

Вместе с тем в заключение еще раз отметим, что, несмотря на принимаемые меры по совершенствованию законодательства, проблемы, связанные с дальнейшим созданием комфортной и доброжелательной среды для несовершеннолетних все же пока не исчерпана. Между тем работа правоохранительных органов по улучшению правового положения несовершеннолетних должна проводиться в тесном взаимодействии с другими государственными органами и общественными организациями, в сферу деятельности которых должны быть вовлечены интересы каждого ребенка проживающего в Казахстане.

¹ Кодекс Республики Казахстан от 7 июля 2020 г. № 360-VI «О здоровье народа и системе здравоохранения» // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=34464437.

² Закон Республики Казахстан от 5 июля 2004 г. № 567-II «О связи» (с изм. и доп. по состоянию на 02.07.2020 г.) // URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=1049207.

Теткин Д. В.¹,

доцент кафедры уголовного процесса
Рязанского филиала Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

Сысоев Р. А.²,

доцент кафедры административного права
и административной деятельности
Рязанского филиала Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

Кутякин С. А.³,

доцент кафедры административного и финансового права
Академии ФСИН России,
кандидат юридических наук, доцент

СУЩНОСТЬ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ НА ТРАНСПОРТЕ

В современной юридической науке только в настоящее время начинают складываться единые подходы к понятию доказывания. Так, под доказыванием понимается: познавательная и удостоверительная деятельность; информационная деятельность; практическая деятельность субъекта доказывания; мыслительно-логическая деятельность; процессуальная деятельность⁴.

Понятие доказывания может рассматриваться в узком и широком смыслах. Доказывание в узком смысле может рассматриваться как логическая деятельность по обоснованию выдвигаемого тезиса⁵. При подобном подходе понимание доказывания в юридическом аспекте представляется не совсем правильным, так как представление доводов по обстоятельствам правонарушения совершенного на транспорте приведет к большому количеству утверждений, исходя из содержания которых невозможно определить истину по делу и, следовательно, вынести законное и обоснованное решение. Доказывание в широком смысле сводится не только к процессу познания доказательств, но и их собиранию и оценке⁶.

Е. Ю. Хохлова рассматривает доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях на транспорте как самостоятельный вид право-

¹ © Теткин Д. В., 2020.

² © Сысоев Р. А., 2020.

³ © Кутякин С.А., 2020.

⁴ Казина Т. В. Процесс доказывания по делам об административных правонарушениях (комментарий законодательства) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18032#05993169531905913>. Режим доступа: через коммерческую версию.

⁵ Малахов В. П. Логика для юристов. Академический Проект. М. : Деловая книга, 2002. С. 19–25.

⁶ Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 1. М. : Юридическая литература, 1993. С. 324–325.

вых норм, регулирующих определенные общественные отношения. Эти отношения складываются в сфере доказывания¹, т. е. доказывание рассматривается с позиции системы права².

Говоря о сущности доказывания Б. В. Россинский отмечает, что доказывание с одной стороны необходимо для установления фактов, имевших место и их сущности, с другой стороны для закрепления в определенных законом порядке полученных результатов для придания им статуса доказательств³.

Многие авторы, рассуждая о доказывании и его сущности, рассматривают данные категории с позиции конструктивного подхода, включающего несколько самостоятельных этапов.

Доказывание является сложной и многоаспектной деятельностью. Данная деятельность состоит из: выявления круга обстоятельств, подлежащих выяснению по делу; выискивания и процессуального оформления доказательств; изучения доказательств, в том числе их проверки и оценки⁴. По мнению А. А. Ветровой, сущность доказывания проявляется в выяснении следующих вопросов: что именно и в каком масштабе должно быть установлено; кто участвует в процедуре доказывания и на кого из них возлагается обязанность доказывания тех или иных обстоятельств; откуда и каким способом могут быть получены те или иные доказательства⁵.

Ф. П. Васильевым выделены особенности доказывания в ходе производства по делу об административном правонарушении на транспорте: 1) основанием для доказывания служит привлечение лица к административной ответственности; 2) достаточно широкий перечень субъектов доказывания; 3) доказывание происходит также по делам, возбужденным на основании законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; 4) доказыванию свойственны особенности производства в отношении специальных субъектов⁶.

То есть, по мнению вышеуказанных авторов, доказывание состоит из связанных между собой этапов доказывания, которые заключаются в последовательности и сменяемости. Кроме того подчеркиваются отличия процесса доказывания по делам об административных правонарушениях на транспорте от доказывания в иных процессуальных отраслях права.

В КоАП РФ не раскрывается понятие доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях на транспорте, не установлены его цели и пределы. В гл. 26 КоАП РФ указан только предмет доказывания.

¹ Хохлова Е. Ю. Институт доказательства и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 36.¹

² Теткин Д. В. Мамина О. И. Либерально-демократическая правовая система современного российского общества и государства: функционально-ценностная характеристика и интегративный аспект // Право: история и современность. 2020. № 1 (10). С. 33–39.

³ Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 5 -е изд., пересмотр. М. : Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 311.

⁴ Ветрова А. А. Доказывание и доказательства в административном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2008. С. 62.

⁵ Там же. С. 64.

⁶ Васильев Ф. П. Доказывание по делу об административном правонарушении : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2005. С. 40.

Авторы статьи придерживаются широкого подхода, в соответствии с которым доказывание является сложной и многоаспектной деятельностью, которая состоит из выявления круга обстоятельств, подлежащих выяснению по делу; выискивания и процессуального оформления доказательств; изучения доказательств, в том числе их проверки и оценки;

Сущность доказывания по делам об административных правонарушениях на транспорте проявляется в его задачах - выявлении, процессуальном оформлении и оценки доказательств.

Выяснение того, что входит в предмет доказывания по делам об административных правонарушениях на транспорте позволяет правоприменительным органам направлять свою деятельность на получение только тех данных, которые имеют значение для дела, а не всей совокупности фактов, имеющих отношение к правонарушению.

Вопрос о предмете доказывания заключается в выяснении всей совокупности фактов и обстоятельств реальности, установление которых необходимо для правильного решения задач, стоящих перед правоприменителем и в юридическом процессе¹. То есть под предметом доказывания следует понимать совокупность данных, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении на транспорте².

Интересную точку зрения на предмет доказывания высказывает О. В. Иванов. По его мнению, предмет доказывания состоит из различных версий о существовании конкретных обстоятельств. Каждая из этих версий может стать как истинной и в этом случае предположение превратится в достоверный факт о конкретном обстоятельстве, но может и не подтвердиться, то есть оказаться не соответствующей действительности³.

Как отмечает Ф. П. Васильев, установление истинных фактических обстоятельств в ходе доказывания по каждому делу является обязанностью всех правоприменительных органов⁴. Предмет доказывания по делу об административном правонарушении на транспорте, заключается в установлении данных которые отражены в ст. 26.1 КоАП РФ.

Говоря о пределах доказывания Ф. П. Васильев отмечает, что процедура собирания доказательств должна осуществляться до того момента, пока у компетентного лица не появится полная уверенность в том, что отказ от показаний лица, совершившего правонарушение, не приведет к прекращению дела по результатам его рассмотрения⁵. То есть с количественной стороны пределы доказывания сводятся к установлению каждого элемента предмета доказывания, а с качественной стороны – в гарантированности достоверности установления данных обстоятельств.

¹ Козлов Ю. М. Доказывание в советском юридическом процессе, его предмет и пределы : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1986. С. 13.

² Пеков А. А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 58.

³ Иванов О. В. Доказательства и доказывание в гражданском процессе. Иркутск, 1974. С. 49.

⁴ Васильев Ф. П. Доказывание по делу об административном правонарушении ... С. 23, 71.

⁵ Там же. С. 83.

Пределы доказыванию различаются по каждому делу и в этом контексте неразрывно связаны с предметом доказывания и с таким свойством доказательства как относимость.

В свою очередь если в процессе доказывания не достигнуты необходимые пределы, то в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ речь идет о недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление по делу об административном правонарушении на транспорте, что является основанием для отмены постановления и о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Процесс доказывания в рамках производства по делу об административном правонарушении на транспорте, как и любой другой вид правоприменительной деятельности должен быть основан на определенных исходных началах, которые в юридической науке принято называть принципами. Они призваны ограничить деятельность субъектов границами, определенных законом.

Процедура доказывания по делу об административном правонарушении на транспорте сводится к установлению истины, что во многом определяется эффективной деятельностью субъектов доказывания. Некоторые авторы вообще склонны рассматривать доказывание как деятельность уполномоченных на то субъектов¹.

Как считает Ф. Н. Фаткуллин субъектами процессуального доказывания признаются лица, которые в установленном законом порядке наделены правом: высказывать свое мнение об фактах, подлежащих выяснению по делу; собирать или представлять доказательства, участвовать в их исследовании, а также проводить их оценку².

Каждый из субъектов доказывания осуществляет свою деятельность в строго определенных рамках, установленных для него процессуальным законодательством. Свою классификацию субъектов административно-процессуального доказывания предлагает Ф. П. Васильев, подразделяя их на шесть групп:

- 1) правоприменительные органы различного уровня;
- 2) лица, заинтересованные в результатах рассмотрения дела (лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, его защитник и законный представитель, потерпевший и его законный представитель);
- 3) лица, оказывающие содействие выяснению обстоятельств, имеющих значение для по дела (понятые, специалисты и др.);
- 4) лица, связанные с событием административного правонарушения на транспорте, которые способствуют правильному и своевременному рассмотрению дела (стороны, участвующие в деле);
- 5) особые субъекты, от которых зависит подтверждение в установленном законом порядке определенных фактов и сведений по делу (эксперты);

¹ Лещина Э. Л., Магденко А. Д. Административно-процессуальное право : курс лекций. М. : Российский государственный университет правосудия, 2015. С. 203.

² Фаткуллин Ф. Н. Общие проблемы процессуального доказывания / науч. ред. Я. С. Аврах. Казань : Казанский университет, 1973. С. 80.

б) лица, косвенно способствующие процедуре производства по делу (владельцы имущества и т. д.)¹.

По мнению А. А. Ветровой в процессе доказывания в ходе производства по делу об административном правонарушении одной стороной всегда будет являться публичный субъект, а именно орган государственной власти (его должностное лицо). В этой связи субъектами доказывания является большой круг лиц. Это государственные органы и их должностные лица, постоянно участвующие в доказывании, то есть обязанные непосредственно осуществлять собирание, исследование и оценку доказательств. К другой группе субъектов, по ее мнению, относятся лица, которые наделены правом на участие в процессе доказывания в целях защиты своих или представляемых ими прав и законных интересов других лиц².

Таким образом, субъектами доказывания по делам об административных правонарушениях на транспорте являются лица, которые в соответствии с законом наделены правом собирать или представлять доказательства. На основе данного определения можно выделить субъектов, уполномоченных собирать доказательства и субъектов, уполномоченных предоставлять доказательства. К первым относятся судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Ко вторым относятся: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший; законные представители физического или юридического лица; защитник и представитель; прокурор.

Подводя итог необходимо отметить, что авторы исследования придерживаются широкого подхода, в соответствии с которым доказывание является сложной и многоаспектной деятельностью. Данная деятельность состоит из: выявления круга обстоятельств, подлежащих выяснению по делу; выискивания и процессуального оформления доказательств; изучения доказательств, в том числе их проверки и оценки. Сущность доказывания по делам об административных правонарушениях на транспорте проявляется в выявлении, процессуальном оформлении и оценки доказательств. Некоторые аспекты доказывания подвержены дискуссии, тем самым создают условия для проведения дальнейших исследований по представленной теме.

¹ Васильев Ф. П. Доказывание по делу об административном правонарушении ... С. 197–201.

² Ветрова А. А. Доказывание и доказательства в административном процессе ... С. 80–81.

Толстова И. А.¹,

*заведующая кафедрой гражданского и уголовного процесса
филиала Российского государственного социального университета
(г. Клин Московской области)
кандидат юридических наук, доцент*

Матвеев П. А.²,

*старший преподаватель кафедры социальной работы и социального права
филиала Российского государственного социального университета
(г. Клин Московской области)*

Малышева О. С.³,

*старший преподаватель кафедры экономики и финансового права
филиала Российского государственного социального университета
(г. Клин Московской области)*

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГРАЖДАН ЗА НАРУШЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ О РЕЖИМАХ ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ Г. МОСКВЫ)

Распространение в мире новой коронавирусной инфекции COVID-19 и появление многочисленных жертв данной болезни, повлекло за собой принятие органами власти все стран идентичных друг другу решений: установление социальной дистанции при скоплениях людей в 1,5–2,0 м; повсеместное использование дезинфекционных средств, перевод части работников на дистанционный режим работы, обязательное ношение масок (масок и перчаток) в общественных местах и при передвижении в транспорте, в том числе в метрополитене; запрет на массовые мероприятия, введение карантина для лиц старшего возраста (от 65 лет и старше) и т. д.

Для снижения риска заражения коронавирусной инфекцией дополнительно устанавливаются штрафы за те или иные нарушения введенных ограничений и запретов. В случае умышленного заражения новой коронавирусной инфекцией и несоблюдение режима самоизоляции вводится уголовная ответственность.

Российская Федерация не стала исключением, поскольку эпидемиологическая обстановка в субъектах Российской Федерации была совершенно разной⁴, было принято оптимальное решение в соответствии с принципом федерализма: власти регионов не только самостоятельно вводят на подведомственной территории режимы повышенной готовности, но и налагают на граждан и организаций административные ограничения и запреты с учетом рекомендаций Роспотребнадзора. Кроме того, поскольку КоАП РФ предоставляет возможность субъектам Российской Федерации вводить отдельными законами или кодифицированными актами

¹ © Толстов И. А., 2020.

² © Матвеев П. А., 2020.

³ © Малышева О. С., 2020.

⁴ В Москве было зафиксировано наибольшее количество заболевших, при этом в некоторых регионах не было ни одного случая диагностирования заражения COVID-19.

административную ответственность за конкретные виды нарушения региональных актов о повышенной готовности, регионы были вправе определить собственные составы административных правонарушений и установить необременительные санкции за нарушение отдельных ограничений и запретов в условиях режима повышенной готовности.

П. 2 указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» определено, что высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации с учетом положений настоящего Указа, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации, необходимо обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий.

В развитие приведенных выше положений законодательства Российской Федерации в субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе, указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» в связи с угрозой распространения в г. Москве новой коронавирусной инфекции, и на основании п. 1 которого, на территории города Москвы введен режим повышенной готовности.

Также п. 9.4 того же указа Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ (в редакции указа от 7 мая 2020 г. № 55-УМ) с 12 мая 2020 г. на граждан возложена обязанность использовать средства индивидуальной защиты органов дыхания (маски, респираторы) и рук (перчатки) при нахождении в транспорте общего пользования, легковом такси, транспортном средстве, осуществляющем перевозки пассажиров и багажа по заказу; с 25 мая 2020 г. использовать средства индивидуальной защиты органов дыхания (маски, респираторы) и рук (перчатки) при нахождении на объектах инфраструктуры железнодорожного транспорта (железнодорожные вокзалы, станции, пассажирские платформы, пешеходные настилы, мосты и тоннели); с 1 июня 2020 г. использовать средства индивидуальной защиты органов дыхания (маски, респираторы) в иных случаях покидания места проживания (пребывания), в том числе, в целях прогулки и занятий физической культурой и спортом в соответствии с приложением № 8 к настоящему указу, а в случае посещения зданий, строений, сооружений (помещений в них) дополнительно использовать средства индивидуальной защиты рук (перчатки) (в редакции указа Мэра Москвы от 22 июня 2020 г.).

В свою очередь Московской городской Думой были дополнительно сформулированы составы административных правонарушений за нарушение «масочно-перчаточного» режима в общественных местах, за посещение общественных мест или мероприятий без специальных QR-кодов.

Так, в кодексе г. Москвы появилась новая ст. 3.18.1, предусматривающая ответственность за невыполнение требований нормативных правовых актов города

Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности, в том числе необеспечение режима самоизоляции, но лишь в том случае, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Так, ч. 2 ст. 3.18.1 вводит штраф в размере 4000 рублей за любые нарушения региональных нормативных актов о режиме повышенной готовности. Повторное нарушение уже повлечет за собой штраф в размере 5000 рублей. В тоже самое время, региональный законодатель предусмотрел специальный состав в ч. 4 ст. 3.18.1 за несоблюдение ограничений и запретов, но уже с использованием транспортного средства, например, проезд гражданина в метрополитене, в автобусе или такси без масок или перчаток, отсутствие правильно оформленного QR-кода повлечет взыскание штрафа в доход бюджета города Москвы уже в размере 5000 рублей.

Важно отметить, что граждан пытаются заставить выполнять большинство активных возложений путем использования репрессивного штрафного механизма. Санкции статей, содержащихся в кодексе города Москвы, к сожалению, не содержат в себе в качестве вида наказания предупреждение или хотя бы возможность оплаты административного штрафа, уменьшенного наполовину.

Кроме того, привлечение граждан к административной ответственности осуществляется не сотрудниками полиции или административно-транспортной инспекцией, а контролерами ГКУ города Москвы «Организация перевозок», уровень правовой грамотности которых оставляет желать лучшего, как и расплывчатость формулировок самого кодекса города Москвы.

В частности, районные суды г. Москвы и Московский городской суд неоднократно указывали в своих постановлениях и решениях о том, что «...Использование транспортного средства – эксплуатация транспортного средства, связанная с его движением в пределах дорог (дорожном движении), а также на прилегающих к ним и предназначенных для движения транспортных средств территориях (во дворах, в жилых массивах, на стоянках транспортных средств, заправочных станциях и других территориях). Эксплуатация оборудования, установленного на транспортном средстве и непосредственно не связанного с участием транспортного средства в дорожном движении, не является использованием транспортного средства.

Соответственно, по своему содержанию и смыслу понятия «с использованием транспортного средства» и «на транспорте» не являются тождественными с правовой точки зрения, без средств индивидуальной защиты органов дыхания (маски или респиратора) и рук (перчаток), обязательное использование которых при нахождении в транспорте общего пользования предписано п. 9.4 Указа Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (в редакции от 22 июня 2020 г.), гражданин был выявлен в момент осуществления им передвижения не в вагоне поезда Московского метрополитена, а в вестибюле станции метро. Следовательно, его действия не были связаны с использованием транспортного средства общего пользования» (дело № 12-1834/2020 Останкинского районного суда г. Москвы, дело № 7-13180/2020 Московского городского суда и др.). Размытость формулировок ч. 4 ст. 3.18.1 и приводит к подобным казусам, когда суды должны осуществлять толкование, искать определение

понятию «использование транспорта» и переквалифицировать действия граждан с ч. 4 ст. 3.18.1 на ч. 2 той же статьи со снижением размера штрафа.

К сожалению следует отметить, что при изучении материалов судебной практики не удалось найти примеров снижения судами штрафов ниже низшего предела как это предусмотрено КоАП РФ.

В других случаях ГКУ «Организация перевозок» с завидным упорством пытается привлечь граждан к ответственности и взыскать с них штраф несмотря на ослабление режима повышенной готовности. Например, после отмены обязательной регистрации на портале и получение для выхода в магазин, больницу или выезда на дачу цифрового пропуска.

В качестве примера можно привести решение судьи Хорошевского районного суда г. Москвы по делу № 12-1043/20: «... Флят Д. А. осуществлял передвижение на городском транспорте в автобусе, следовавшем по маршруту № 904, бортовой номер 150354, с недействительным цифровым пропуском, во время действия указа Мэра Москвы от 5 марта 2020 г № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (с изм. и доп.), предписывающего гражданам в период повышенной готовности обеспечить наличие цифрового пропуска. Однако, поскольку часть положения данного Указа было отменено и получение цифровых пропусков более не требовалось.

При таких обстоятельствах постановление должностного лица ГКУ г. Москвы «Организатор перевозок» № 0171841 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 3.18.1 кодексом города Москвы вынесенное в отношении Флят Д. А. подлежит отмене, а производство по делу подлежит прекращению на основании п. 5 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с признанием, утратившим силу положения закона, устанавливающего административную ответственность за содеянное».

Изучение региональных актов о введении режима повышенной готовности (на примере г. Москвы) и составов административных правонарушений, судебной практики позволяет прийти к следующим выводам:

- органам государственной власти субъектов Российской Федерации следует более серьезно относиться к формулировкам указов и постановлений о введении режима повышенной готовности;

- при установлении административной ответственности за нарушение запретов и ограничений в качестве вида наказания указывать предупреждение или предусмотреть возможность уплаты только половины назначенного штрафа; дифференцировать размеры штрафов в зависимости от тяжести допущенного проступка; уточнить составы правонарушений, исключив неясности или двойное толкование;

- правоприменительным органам следует рассматривать вопрос о снижении штрафов ниже низшего предела с учетом личности правонарушителя, семейного положения и других заслуживающих внимание обстоятельств.

Трущенко И. Г.¹,

начальник кабинета специальных дисциплин

кафедры огневой подготовки

учебно-научного комплекса специальной подготовки

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

К ВОПРОСУ ОБ ИММИГРАЦИОННОМ КОНТРОЛЕ КАНАДЫ

Иммиграция людей играет огромную роль в становлении и развитии государств, особенно таких стран как: США, Австралия и Новая Зеландия, которые были основаны мигрантами. Канада одна из наиболее экономически развитых стран с хорошей медициной, достойным уровнем жизни, бесплатным образованием. В стране уважительное отношение к лицам пенсионного возраста и людям с ограниченными физическими возможностями. В Канаде один из самых низких уровней преступности, хорошая экологическая обстановка. Все это делают страну привлекательной для проживания и популярной при выборе нового местожительства.

Миграционные отношения играют важную роль в истории развития Канады, как и в других государствах, созданных беженцами-мигрантами, таких как США, Австралия и Новая Зеландия. Политика в области регулирования миграционных отношений в названных государствах менялась в зависимости от внешнеполитических и экономических интересов страны на определенном уровне развития. Следует отметить, что в настоящее время иммиграционное регулирование является важной составляющей демографической политики Канады.

В Канаде деятельность по регулированию миграции и осуществлению мер по предупреждению неконтролируемой миграции иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляет Канадское агентство пограничных служб (Canada Border Services Agency). Это агентство выполняет административные функции и следит за исполнением Закона об иммиграции и защите беженцев (IRPA). В полномочия агентства входят и такие обязанности, как арест и задержание иностранных граждан в Канаде. При выполнении своих функций в соответствии с Законом и Правилами защиты иммиграции и беженцев (IRPR) сотрудники агентства осуществляют свою деятельность в соответствии с локальными нормативными актами государства, а также внутренней политикой. Арест нарушителя миграционного законодательства основывается на факте, что содержание под стражей должно быть использовано только как крайняя мера воздействия на правонарушителя, и только после того, как соответствующие альтернативы задержанию будут рассмотрены и определены как неподходящие или недоступные².

С 2002 г. основным действующим актом, регулирующим миграционные процессы, связанные с въездом, пребыванием и выездом из страны, а также обозначающим виды виз, размер пошлин и требования к медицинским освидетельствованиям, и регулирующим правила по депортации иностранных граждан является

¹ © Трущенко И. Г., 2020.

² Национальная иммиграционная система содержания под стражей Канады (National Immigration Detention Framework) // URL: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-securite/detent/nd-dhm-dndhm-eng.html> (дата обращения: 06.04.2019).

Закон (Акт) об иммиграции и защите беженцев (Immigration and Refugees Protection Act). Принятый иммиграционный акт следует основным принципам предыдущего документа, принятого в 1976 г., но является более усовершенствованной и дополненной версией, соответствующей современным реалиям миграционной политики.

В 2018 г. Канада приняла участие в подписании Глобального договора ООН, регулирующего все аспекты миграционных отношений внутри стран и определившим критерии и правила сотрудничества между странами. Указанный документ закрепил правила поведения участников, определил меры поощрения легальной миграции, определил ответственность за незаконное пересечение границы. Число мигрантов в странах-участниках к моменту подписания договора достигло более 250 млн человек.

Ежегодно Правительством Канады в зависимости от внутренних нужд устанавливается определенное количество мигрантов, которое государство может принять пригласить на постоянное местожительство на своей территории. В Канаде действуют различные программы для мигрантов: бизнес-программы по миграции, миграция по учебе, миграции по рабочей визе для квалифицированных работников.

Население Канады на январь 2019 г. составляет 37 370 043 человека¹. В современной миграционной политике Канады можно выделить две основные составляющие: программы для иммигрантов-переселенцев и программы для временных мигрантов, а также можно выделить три класса претендентов на получение статуса постоянных жителей: экономический класс, семейный класс и беженцы.

Миграционная политика Канады не допускает дискриминации по этническому признаку. Тем не менее, в визе может быть отказано лицам с ограниченными возможностями, а также лицам, страдающим заболеваниями, которые могут угрожать здоровью других людей, лицам, у которых отсутствуют средства для финансовой поддержки, и преступникам или террористам. Из перечисленных категорий определенное число лиц, тем не менее, все равно продолжает незаконным образом пересекать границы, нарушая действующее законодательство.

В настоящее время не представляется возможным установить точное количество нелегальных мигрантов, которое незаконным образом попадает в страну. По предварительным оценкам число нелегальных мигрантов колеблется от 50 000 до 200 000. Для борьбы с нелегальной миграцией сотрудники миграционного агентства проводят проверки документов мигрантов, осуществляют задержания и применяют такие меры, как депортация из страны. Ордер на арест или на задержание иностранного гражданина обычно оформляется в том случае, если есть законные основания полагать, что лицо не может подтвердить свою личность, лицо может быть опасным или может причинить вред другим членам общества, или, если иммигрант скрывается и не является на судебные разбирательства по вопросу его законного пребывания на территории страны.

Для активного привлечения людей, необходимых для всестороннего развития страны, Канада использует проверенную систему для привлечения определенной

¹ URL: <https://countrymeters.info/ru/CANADA> (дата обращения: 06.04.2019).

категории лиц. Одной из главных целей стоит выделить такое направление, как привлечение квалифицированных специалистов, в которых в определенный период нуждается экономика страны. Ежегодно Канадой принимается огромное количество мигрантов на разных условиях. Иммиграция, при ее правильном использовании и законном регулировании может помочь в решении множества проблем, особенно для развития экономической составляющей.

Следует отметить, что миграционная политика – это мощный инструмент в управлении государственными процессами и при умелом использовании данного ресурса может принести большую пользу для становления государства и при неумелом регулировании миграционных процессов, наоборот, может ухудшить многие сферы жизни общества и страны в целом.

Фадеева И. В.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ В ВИДЕ ЛИШЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ПРАВА, ПРЕДОСТАВЛЕННОГО ФИЗИЧЕСКОМУ ЛИЦУ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ

Административное наказание в виде лишения специального права, по мнению большинства авторов, считается одним из исключительных видов мер государственного принуждения. В последнее время данный вид административного наказания весьма распространен, поскольку обладает эффективным потенциалом, как для предупреждения совершения правонарушений, так и в контексте реализации в отношении правонарушителей ключевого принципа юридической ответственности – принципа справедливости. Поэтому важной задачей государственной политики является дальнейшее совершенствование правовой регламентации применения указанной меры ответственности.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о наличии ряда проблем, возникающих при реализации данного вида административного наказания. Во-первых, следует отметить, что норма ч. 1 ст. 3.8. КоАП РФ не содержит легального определения понятия «лишение специального права», но указывает, что данный вид административного наказания используется в отношении физических лиц, совершивших противоправное деяние, связанное с нарушением режима использования предоставленного специального правомочия, либо злонамеренно избегающих применения ранее наложенного аналогичного административного наказания, либо несоблюдающих временные ограничения, установленные для использования специального права. Исходя из этого, можно выделить два основных свойства лишения специального права: во-первых, данная мера, как административно-правовая санкция, предполагает ограничение реализации ранее предоставленных субъективных правомочий, во-вторых, рассматриваемый вид наказания может быть применен только к физическому лицу.

Один из проблемных аспектов, связанных с назначением административного наказания в виде лишения специального права физического лица, обусловлен отсутствием в действующем административном законодательстве четкого определения мотива его назначения, а именно «грубого нарушения» режима использования предоставленного специального права. Данный вопрос, как правило, относится к непосредственному судебному усмотрению, что не только провоцирует судебные разбирательства по вопросам основания применения рассматриваемого наказания, но и, как представляется, противоречит логике отечественного правового регулирования, основным источником которого является нормативно-правовой акт. При этом суды, как правило, могут признать любое нарушение режима реализации специального права в качестве грубого. Это обстоятельство подтверждается имеющейся правоприменительной практикой в отношении нарушения правил дорожного движения.

¹ © Фадеева И. В., 2020.

Так, Свердловский областной суд, соглашаясь с привлечением гражданина к административной ответственности по ч. 1 ст. 12.24 КоАП РФ, указал, что по смыслу действующего административного закона невыполнение предписаний п. 8.12 ПДД РФ расценивается как грубое нарушение порядка пользования специальным правом, поскольку представляет собой исключительную угрозу жизни и здоровью участников дорожного движения, что в соответствии с ч. 1 ст. 3.8 КоАП РФ является основанием для назначения наказания в виде лишения этого права¹.

Московский городской суд, соглашаясь с привлечением гражданина к административной ответственности по ч. 1 ст. 12.24 КоАП РФ, указал, что по смыслу существующего закона об административных правонарушениях невыполнение предписаний пунктов 6.2, 6.13 ПДД РФ расценивается как грубое нарушение порядка пользования специальным правом, поскольку представляет собой исключительную угрозу жизни и здоровью участников дорожного движения, что в соответствии с ч. 1 ст. 3.8 КоАП РФ является основанием для назначения наказания в виде лишения этого права. При решении вопроса об установлении административного наказания суд исходил из того, что гражданин совершил серьезное нарушение правил дорожного движения, поскольку, управляя источником повышенной опасности, совершил выезд на регулируемый перекресток на запрещающий (красный) сигнал светофора, повлекший столкновение с находящимся в этот момент на перекрестке транспортным средством и причинил вред здоровью пассажира автомобиля, нанеся тем самым ущерб правам и законным интересам последнего. Приведенные материалы дела указывают на то, что административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством, предусмотренное санкцией ч. 1 ст. 12.24 КоАП РФ, определено гражданину согласно требованиям статей 3.1, 3.8 и 4.1 КоАП РФ². Возможно, включение в действующее административное законодательство легального определения категории «грубое нарушение» физическим лицом режима использования предоставленного ему специального права, позволит решить обозначенную проблему.

Очевидной проблемой правового регулирования назначения наказания в виде лишения специального права является отсутствие исчерпывающего перечня специальных прав, которые могут являться объектами применения данного вида наказания. Учитывая устойчивый рост количества правонарушений в административно-разрешительной сфере, представляется необходимым законодательно определить в качестве возможных объектов лишения прав все без исключения специальные правомочия, которые могут быть переданы физическим и юридическим лицам в соответствии с нормами действующего законодательства.

Проблемным аспектом, возникающим при назначении административного наказания в виде лишения специального права, является наличие в законодательстве исключений, с учетом которых ограничивается возможность законодателя

¹ Решение Свердловского областного суда от 28 ноября 2017 г. по делу № 71-632/2017 // «СПС КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOUR&n=153324#005455381381421964> (дата обращения: 28.09.2020). Режим доступа: по расписанию.

² Постановление Московского городского суда от 20 ноября 2017 г. № 4а-7147/2017 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=122-4851#01733744746956094> (дата обращения: 28.09.2020). Режим доступа: по расписанию.

при его применении. Так, законодатель ограничивает возможность лишения специального права лица, для которого охотничий промысел является основным источником получения средств к существованию. В результате этого данное лицо получает практическую возможность для его реализации с нарушениями, санкцией за которые будет лишь незначительный административный штраф, оплата которого существенным образом не отразится на получаемой им выгоде. Таким образом, налицо ситуация, связанная со злоупотреблением гражданином своими субъективными правами.

Создают определенные проблемы и нормы действующего законодательства, регламентирующие время течения административного наказания в виде лишения специального права. В частности, вызывают вопросы, связанные с установлением универсальных сроков применения данного наказания, не учитывающих субъективные характеристики нарушителя. Иначе говоря, в законодательстве отсутствует возможность смягчения сроков лишения специального права в зависимости от позиции правонарушителя по отношению к совершенному деянию. В этой связи срок данного наказания будет назначен одинаковый как для лица добровольно отказавшегося от дальнейшего использования специального права и исполнившего предписание законодателя относительно сдачи документов, подтверждающее специальное право, так и для злостного нарушителя, злоупотребляющего своим специальным правом и уклоняющегося от обязанности исполнения данного административного наказания.

В завершение хотелось бы отметить, что совершенствование применения рассматриваемой санкции связано не только с нормотворческой, но и с правоприменительной практикой. В связи с этим важнейшим фактором, направленным на повышение эффективности применения данного наказания, должно стать совершенствование как нормотворческой деятельности, так и функционирования судебной системы, к компетенции которой относится решение вопроса о применении лишения специального права.

Фадеева И. В.¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

Ефимова Ю. В.²,

курсант международно-правового факультета

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ДЕНЕГ

В последнее время ничего не развивается так быстро, как электронные коммуникации. Информационные технологии широко используются в экономических отношениях и в сфере денежного обращения, в результате чего электронные деньги получили широкое распространение. Они выпускаются и обращаются в глобальной сети Интернет, количество пользователей которой постоянно растет, что неизбежно приведет к увеличению объемов электронной торговли, в том числе международной и в будущем позволит использовать такие деньги в любом государстве.

Следует отметить, что проблеме определения электронных денег в современной науке денежной теории уделяется большое внимание, но единый подход к ее решению по сей день не сформирован. Одни ученые считают, что электронные деньги представляют собой новую форму денег, поскольку они обладают всеми свойствами наличных денег. Другие ученые рассматривают электронные деньги как средство платежа, поскольку последние позволяют проводить платежные операции без обязательного доступа к депозитным счетам и участия эмитента. Третьи утверждают, что электронные деньги – это разновидность депозита, так как деньги переводятся на банковские счета автоматически с помощью компьютерных систем по прямому распоряжению владельцев текущих счетов. Многие ученые считают, что в будущем именно электронные деньги станут единственными мировыми деньгами.

Развитие электронных платежных систем необходимо рассматривать как конкурентное преимущество для финансового рынка любой страны, поскольку именно электронные деньги обладают дополнительными преимуществами в сравнении с безналичными и наличными деньгами³. При этом виртуальные деньги нельзя назвать формой безналичных или наличных денег, поскольку электронные денежные средства находятся в обороте как в виртуальной, так и реальной экономике. Поэтому для них, наравне с наличными деньгами, существуют свои способы защиты.

Виртуальные деньги нашли распространение во всех развитых странах. К настоящему времени в международной практике сформировано несколько мо-

¹ © Фадеева И. В., 2020.

² © Ефимова Ю. В., 2020.

³ Овсяйко С. А. Юридическая природа электронных денег // Юрист. 2017. № 9. С. 140–143.

делей государственного регулирования их обращения. Так, в странах ЕС виртуальные деньги считаются платежным средством, представленным в электронной форме. В США электронные деньги рассматриваются в качестве денежных услуг, схожих по принципу обращения с дорожными чеками. Мексика, Индия и Тайвань разрешают осуществлять эмиссию только банкам, а в Сингапуре установлена государственная монополия на эмиссию электронных денег. При этом на законодательном уровне закреплён статус виртуальных денег как платежного средства, определены меры поддержки для платежных систем, закреплено обеспечение доступа к современным электронным технологиям и т. д. Электронными деньгами там можно расплачиваться за интернет-покупки и покупки в обычных магазинах. Также в Сингапуре выпускаются специальные карты с функцией электронных денег. Эмитентами данных карт выступают не банковские организации, а платежные системы¹.

Рынок электронных денег регулируется в соответствии с Директивой 2009/110/ЕС от 2009 г. (Директива 2)², которая предусматривает учреждение специальных органов и осуществление деятельности в отношении институтов электронных денег. Теперь государственные органы и институты обязаны оказывать содействие для создания систем обращения электронных денег. Параллельно с этим открывается доступ для новых игроков на рынок виртуальных денег, чтобы повысить уровень конкуренции и качество услуг.

Следует отметить, что в США и ряде других стран не предусмотрены специальные программы для развития института электронных денег. Это обусловлено тем, что Федеральная резервная система в Америке не имеет права требовать от недепозитарных учреждений предоставления сведений по выпускаемым электронным деньгам. Владельцы электронных платежных систем обязаны придерживаться тех же правил, которые установлены для небанковских организаций. Эти организации имеют право проводить расчеты, предоставлять платежные услуги, однако они не могут привлекать депозиты. Примечательно то, что в США на государственном уровне вообще отсутствует как таковое регулирование рынка электронных денег. Большая часть вопросов, которые касаются регулирования, решаются властями штатов, а не федеральными институтами власти. Так, штаты вправе вводить на своей территории дополнительные акты и требования к сфере электронных денег, а также всячески дополнять и вычеркивать из этого понятия какие-либо пункты на уровне местного законодательства.

Что касается законодательства о регулировании рынка виртуальных денег в России, то оно находится еще на стадии формирования. Современное состояние

¹ Курбатов А. Я. Правовое регулирование электронных платежных систем по законодательству Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». URL <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=23317#040751471894910907>. Режим доступа: через коммерческую версию.

² Директива Совета Европейских Сообществ 2009/110/ЕС от 16 сентября 2009 г. об учреждении и деятельности организаций, эмитирующих электронные деньги, о пруденциальном надзоре за их деятельностью, а также об изменении Директив 2005/60/ЕС и 2006/48/ЕС и об отмене Директивы 2000/46/ЕС // НПП «Гарант-сервис». URL: <http://base.garant.ru/71312234/#-ixzz6bxfXta1U/>.

правового регулирования электронных денег в России характеризуется наличием незначительного количества нормативно-правовых актов. Основные положения, регулирующие сферу электронного денежного обращения, содержатся в Федеральном законе от 27 июня 2011 г. №161-ФЗ «О национальной платежной системе» с учетом изменений и дополнений, внесенных в Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 212-ФЗ, а также подзаконных нормативных актах: Положении Банка России от 19 июня 2012 г. № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств» и Указании Банка России от 14 сентября 2011 г. № 2695-У «О требованиях к обеспечению бесперебойности осуществления перевода электронных денежных средств». Кроме того, к операторам электронных денег применяется Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма».

Федеральный закон «О национальной платежной системе» определяет понятие «электронные деньги», устанавливает особые правила, применимые к переводу электронных денег, отличные от правил, применимых к переводу денег в целом, а также закрепляет правовой статус институтов, осуществляющих эмиссию электронных денежных средств.

Следует отметить, что перевод электронных денег в Российской Федерации может осуществляться кредитными организациями, имеющими соответствующую лицензию. Кроме того, крупнейшими операторами электронных денег, обслуживающих электронные кошельки, являются Qiwi Bank, Яндекс.Деньги и Веб-деньги.

Главным регулятором для операторов электронных денег, а также почти для всех иных участников финансового рынка является Центральный банк России. За соблюдением правил противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, которые распространяются на операторов электронных денег, отвечает Федеральная служба финансового мониторинга. Кроме того, соблюдение антимонопольных правил и правил добросовестной конкуренции, включая рекламу финансовых продуктов и услуг, обеспечивает Федеральная антимонопольная служба.

Вместе с тем, на сегодняшний день не определены все схемы использования виртуальных денег. Они должны рассматриваться в качестве отдельного инструмента в составе финансовых продуктов. Кроме того, на законодательном уровне необходимо определить: институты, которые будут иметь право на выпуск электронных денег; перечень организаций, которые будут участвовать в их обороте, требования к таким организациям (организационно-правовой статус, регистрацию в России, применение средств безопасности и т. д.), а также права и обязанности для всех участников виртуального рынка. Представляется целесообразным пойти по пути лицензирования деятельности по эмиссии виртуальных денег. В законодательстве она должна рассматриваться в качестве косвенной формы по привлечению депозитов.

Для предупреждения нарушения антимонопольного законодательства требуется выработать правила, обеспечивающие баланс интересов между эмитентами

виртуальных денег и кредитными организациями. Так как доля виртуальных денег в экономике может постепенно увеличиваться, нужно обязать компании-эмитенты предоставлять в Центральный банк России отчетность по операциям. Помимо этого, Банку России, как регулятору рынка электронных денег, следовало бы выработать и установить пруденциальные требования для организаций, выпускающих виртуальные деньги и осуществляющих операции с ними. Именно пруденциальные требования должны стать основой для установления порядка по лицензированию деятельности эмитентов и институтов, проводящих операции с использованием виртуальных денег.

На уровне законодательства требуется определить перечень видов деятельности, которыми могут заниматься эмитенты электронных денег. Также для институтов электронных денег должны быть выработаны требования для обеспечения технической безопасности функционирования их инфраструктуры.

Хадисов Г. Х.¹,

начальник кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Действующее законодательство Российской Федерации в сфере безопасности дорожного движения нуждается в создании условий для наиболее эффективного применения и в совершенствовании в целом. Сформированная система правового регулирования безопасности дорожного движения в силу своей сложности и регулярных изменений не всегда эффективна на практике², и не способствуют повышению уровня безопасности дорожного движения. В России в отличие от других развитых стран, где преобладают инженерно-технические способы решения вышеуказанных проблем, ведущее место занимает нормативный правовой аспект их решения, т. е. стремление максимально прописать в законах все ситуации. В общей сложности только на федеральном уровне сегодня действует более 1 000 актов разной юридической силы³.

Институт административной ответственности является основой системы правового регулирования безопасности дорожного движения. Административная ответственность реализуется за счет применения административных наказаний в области дорожного движения. Этот элемент является решающим в практике предотвращения административных правонарушений в области дорожного движения, реализуемых правоприменительной деятельностью сотрудников Госавтоинспекции. Не случайно ежегодно научной общественностью обсуждаются проблемы административной ответственности, в том числе за правонарушения в области дорожного движения⁴.

Термин «административная ответственность за правонарушения в сфере дорожного движения» сформирован на основании научных подходов в административно-правовой доктрине к понятию «административная ответственность».

Административные правонарушения признаются с точки зрения формально-юридических признаков, к которым относятся противоправность, виновность,

¹ © Хадисов Г. Х., 2020.

² Семенов А. Э. Административная ответственность в области дорожного движения // Молодой ученый. 2015. № 3. С. 694–697.

³ Солошенко П. А., Мукабенов М. В. Вопросы административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. Труды Академии управления МВД России. 2013. № 4 (28). С. 14.

⁴ Косицин И. А., Жданов Н. М. Вторая всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности» // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 38–41; Материалы Международной научно-практической конференции «Наука и практика в обеспечении безопасности дорожного движения: вчера, сегодня, завтра» (20.06.2019 г.) // URL : <https://нцбдд.мвд.рф/news/item/17318226>; Третья Всемирная министерская конференция по безопасности дорожного движения (19.02.2020 г.) // URL : <https://mvdmedia.ru/news/official/vystuplenie-vladimira-kolokoltseva-na-tretey-vsemirnoy-ministerskoy-konferentsii-po-bezopasnosti-dor/>.

наказуемость. Отсутствие указания на признак общественной опасности (вредности) указывает на отход законодателя от материального истолкования правонарушения в пользу формального. Хотя, на наш взгляд, общим признаком административных правонарушений в сфере дорожного движения должно являться общественная опасность. Именно такую позицию поддерживают известные ученые-административисты Б. В. Россинский¹, П. П. Серков², Ю. П. Соловей³, А. П. Алехин⁴ и другие авторитетные ученые. В свою очередь, профессор В. И. Майоров пишет, что «вполне аргументирована и доказана аксиоматическая составляющая общественной опасности административных деликтов»⁵.

Под общественной опасностью административного правонарушения следует понимать противоправное действие или бездействие, которое совершено физическим или юридическим лицом, предусматривающее административную ответственность на основании закона. Если мы говорим об административной ответственности в области дорожного движения, то мы понимаем, что речь идет о нарушении правил дорожного движения и нормативных актов в данной области.

Безопасность дорожного движения в целом, предотвращение административных правонарушений в сфере дорожного движения в частности, на сегодняшний день является первоочередной задачей Правительства Российской Федерации, поскольку имеет общенациональное значение. По некоторым данным, латентность административных правонарушений достигает 30 % и является достаточно высокой⁶. Это вызывает у многих водителей чувство безнаказанности при совершении административных правонарушений в области дорожного движения, как следствие, пренебрежение правилами дорожного движения. Также в большинстве случаев водители-нарушители уверены в неэффективной работе правоохранительных органов.

В последнее время прослеживается тенденция к усилению мер административной ответственности, применяемых к нарушителям Правил дорожного движения. Повышаются размеры штрафов, к ответственности за различные правонарушения привлекается все больше водителей транспортных средств.

Усиление мер административной ответственности в сфере дорожного движения не приводит к кардинальному уменьшению дорожно-транспортной аварийности и смертности на дорогах.

¹ Россинский Б. В. Административная ответственность: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА, 2009. С. 512 .

² Серков П. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 45.

³ Соловей Ю. П. Рецензия на монографию П. П. Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы» // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 72–80.

⁴ Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1998. С. 120.

⁵ Майоров В. И. Общественная опасность административных деликтов бесспорна // Проблемы права. 2016. № 2 (56). С. 85–88.

⁶ Костылев А. К., Передернин А. В. Проблемы обеспечения гарантий водителей и собственников транспортных средств в условиях электронного юрисдикционного производства // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2014. № 3. С. 150.

Интенсивный рост парка автотранспортных средств и возрастание числа участников дорожного движения сопровождается увеличением количества дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) на дороге, и эта цифра внушительна. Так, за последние 10 лет в России (2008–2017 г.г.) в ДТП погибло более 280 тыс. человек, более 2,4 млн получили увечья¹. За 2018 г. количество погибших приравнялось к 18 214, а раненных – 214 853². Несмотря на существенное снижение аварийности на дорогах за последнее десятилетие (по формуле – количество ДТП – число погибших – число раненых: в 2008 году – 218 322 – 29 936 – 270 883³; в 2017 году – 169 432 – 20 308 – 221 140⁴; в 2018 году – 168 099 – 18 214 – 214 853; в 2019 году – 164358 – 16981 – 210 877; за 9 месяцев 2020 г. 105932 – 11396 – 134 547⁵) движение на дорогах России остается небезопасным по сравнению с наиболее развитыми странами, в частности на 100 тыс. жителей в дорожно-транспортных происшествиях в России гибнет почти в пять раз больше человек, чем в Нидерландах, и в два раза больше, чем в Чехии, уровень автомобилизации в которой почти в два раза выше российского⁶.

Ключевая цель административного наказания – общая и частная превенция нарушений – не достигается по различным причинам.

Данная ситуация с аварийностью на дорогах определяется несоответствием между ростом автомобилизации населения и недостаточным развитием улично-дорожной сети.

За последнее десятилетие количество транспортных средств в России выросло на 40 % и по состоянию на 1 января 2020 г. насчитывает 52,9 млн единиц, из них 44,5 млн единиц – легковые машины⁷.

Анализируя причины ДТП, можно прийти к выводу о недисциплинированности участников дорожного движения, и прежде всего – водителей автотранспортных средств. Так, за девять месяцев 2018 г. девять из десяти (88,1 %) ДТП произошли в результате нарушения ПДД водителями транспортных средств, а более трети (39,4 %) наездов на пешеходов связаны с нарушением ПДД самими пешеходами. Кроме того, основными причинами аварий стали неудовлетворительное состояние улиц и дорог (37,1 %) и технические неисправности транспортных средств (3,8 %)⁸.

По вине водителей в 2019 г. было зафиксировано 131 821 ДТП, в которых погибло 12 933 человека, ранено 175 316 человек. Данный показатель составляет

¹ URL : https://www.vashamashina.ru/statistics_traffic_accident.html (дата обращения: 21.10. 2020).

² URL : <http://stat.gibdd.ru/> (дата обращения: 30.10.2020).

³ URL : https://www.gazeta.ru/auto/2009/01/13_a_2923779.shtml (дата обращения: 21.10.2020).

⁴ URL : <https://xn90adear.xnp1ai/> (дата обращения: 21.10. 2020).

⁵ URL : <http://stat.gibdd.ru/> (дата обращения: 30.10. 2020)

⁶ URL : <https://zen.yandex.ru/media/id/5db5508979c26e00b268e04f/> (дата обращения: 19.10. 2020).

⁷ URL : <https://www.zr.ru/content/news/921804-podschitali-skolko-sejchas-v-r/> (дата обращения: 21.10. 2020).

⁸ URL : http://www.aif.ru/auto/safety/kakie_glavnye_prichiny_dtp_v_rossii (дата обращения: 23.10. 2020).

89,23 % от общего количества ДТП. Причем данный показатель с небольшими отклонениями остается на одном уровне из года в год¹.

В последние годы число правонарушений в области дорожного движения неуклонно растет: в 2017 г. – более 95 млн (в их числе зафиксированные с помощью приборов фото- и видеофиксации нарушения ПДД более 85 млн), 2018 г. – более 112 млн (в их числе зафиксированные с помощью приборов фото- и видеофиксации более 106 млн)² в 2019 г. число штрафных постановлений автомобилистам увеличилось до рекордной отметки – более 142 млн³. С одной стороны, это говорит об увеличении количества приборов, работающих в автоматическом режиме и нацеленных на выявление правонарушений, а с другой – о водительской дисциплине. Вместе с тем работа, проводимая всеми ветвями государственной власти по улучшению ситуации в сфере безопасности дорожного движения, позволяет смотреть в будущее с определенным оптимизмом.

В ходе реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.»⁴ и Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 гг.»⁵ были внесены изменения в нормативные правовые акты различной юридической силы. В частности, только в гл. 12 КоАП РФ (Административные правонарушения в области дорожного движения) с 2006 года по настоящее время было внесено более 200 изменений, касающиеся, в основном ужесточения санкций за данный вид правонарушений. Были введены новые составы административных правонарушений, было узаконено использование автоматических комплексов фиксации правонарушений. Это свидетельствует о понимании законодателем важности проблемы обеспечения безопасности дорожного движения. Но, тем не менее, масштабы совершаемых ДТП, печальная статистика по погибшим и раненым в них людям – участникам дорожного движения, – все это оставляет желать лучшего.

Одной из существенных причин такого состояния, на наш взгляд, является недостаточная дифференциация и индивидуализация административной ответственности. Дифференциацию можно определить как деятельность законодателя по установлению различных административно-правовых последствий в зависимости от степени вредности (общественной опасности) правонарушения и очерчивает пределы наказуемости за содеянное. Индивидуализация наказания осуществ-

¹ URL : <https://www.9111.ru/questions/> (дата обращения: 23.10. 2020).

² URL : <http://moymotor.ru/r-170119-mvd-nazvalo-chislo-narusheniy-pdd-yyavlennyykh-s-pomoshchyu-kamer-v-2018-godu#ixzz5fixKhit4> (дата обращения: 23.10. 2020).

³ URL : <https://yandex.ru/turbo/speedcam.online/s/statistika-narushenij-pdd-v-2019-godu/> (дата обращения: 01.11. 2020).

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100 «О Федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.» // СПС «Консультант Плюс». URL : http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_58786/. Режим доступа: по расписанию.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 гг.» // СПС «КонсультантПлюс». URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152847/. Режим доступа: по расписанию.

ляется правоприменителем и заключается в избрании конкретной меры воздействия к лицу, совершившему правонарушение, при этом оценивая индивидуальную степень вредности (общественной опасности) содеянного.

Наиболее часто дифференциация наказаний применяется по отношению к мерам уголовной ответственности, однако нельзя не отметить ее наличие и в ответственности административной.

Дифференциация мер правоограничения на стадии законотворчества и их индивидуализация в процессе правоприменения позволяют реализовать принципы справедливости и соразмерности административной ответственности, повысить эффективность превенции нарушений, поскольку существующие наказания не оказывают должного предупредительного эффекта на участников дорожного движения.

Так, основным видом наказания за нарушения в сфере дорожного движения является штраф. Он весьма распространен как за рубежом (в Германии превышение скоростного режима карается штрафом от 10 до 680 евро¹, в Польше превышение скорости на 51 км/ч и более обойдется водителю в 100–120 евро², в Англии штраф за нарушение норм в области дорожного движения составляет от 10 до 5 500 евро³ и т. д.), так и в России. Административный штраф как наказание за правонарушения в сфере дорожного движения закреплен в 70 из 79 составов правонарушений гл. 12 КоАП РФ.

Представляется, что при определении размера налагаемого административного штрафа за правонарушения в сфере дорожного движения следует руководствоваться требованиями положения об индивидуализации наказания. Важной составляющей при этом является необходимость установления имущественного положения правонарушителя. Установление фактического имущественного и материального положения лица, привлекаемого к ответственности, в значительной степени повышает эффективность административного штрафа, прежде всего, в отношении обеспеченных нарушителей, для которых не составляет труда оплачивать штрафы, рассчитанные на средний доход водителя. Вместе с тем, для граждан, находящихся в сложном финансовом положении, оплата штрафа зачастую может быть непосильной, что автоматически заносит их в категорию должников, к которым применяется ряд дополнительных санкций.

Во многих европейских странах на законодательном уровне установлен особый порядок наложения штрафа за нарушение правил дорожного движения, предусматривающий начисление штрафной суммы денег в зависимости от задекларированных доходов физического лица. Так, Юсси Саланойя, один из самых богатых людей Финляндии, был оштрафован дорожной полицией на 170 тыс. евро за превышение установленной скорости движения на 40 км/ч в г. Хельсинки. Один

¹ URL :<http://auto.germany.ru/pravo/buskatalog.html> (дата обращения: 15.10.2020).

² URL :<http://track-sim.club/topic/8184-shtrafi-za-narash-enija-pravil-dorozhnogo-dvizhenija/> (дата обращения: 15.10.2020).

³ Гольц А. Н. Западноевропейское регулирование административных правонарушений // Европейское право. 2004. № 3. С. 26.

из самых больших штрафов в мире за превышение скорости был выписан в Швейцарии в августе 2010 г. 37-летнему миллионеру – подданному Швеции. Его сумма составила 1 млн долл. Размер штрафа был определен местным судом на основании учета скорости, которую развил водитель, и размера его годового дохода¹.

Указанный европейский опыт вполне применим и в российских условиях, характеризующийся куда более высоким расслоением населения по уровню благосостояния, чем во многих зарубежных странах. Существующие сегодня размеры штрафов не способны оказать предупредительное воздействие на состоятельных людей и их детей, поэтому требуются качественные изменения в механизме привлечения к административной ответственности за нарушения Правил дорожного движения.

Дифференциация штрафов в зависимости от задекларированных доходов физического лица заставит богатых нарушителей платить за нарушения ПДД в разы больше, чем водителей среднего достатка, и будет куда эффективнее механического повышения размеров штрафов, которое практикуется в настоящее время. Как пример, по гл. 12 КоАП РФ можно взыскивать штрафы в процентном соотношении к зарплате или иному задекларированному доходу. Если исходить из среднемесячной зарплаты жителя России в 2020 г., а это 62 239 рублей², и соотнести ее в процентном соотношении с суммой штрафов, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ (штрафы варьируются от 500 до 30 000 рублей), то получается, что за правонарушение в области дорожного движения виновное лицо выплачивает от 0,8 % до 48,2 % от своей среднемесячной заработной платы. Можно было бы предусмотреть в КоАП РФ пункт предусматривающий, что если у виновного лица, совершившего правонарушение в сфере дорожного движения, задекларированный доход составляет 135 000 рублей (средняя заработная плата в Москве)³ и более в месяц, то и сумма штрафа должна меняться в указанном процентном коридоре (в этом случае сумма штрафов составит от 1 104 до 66 516 руб. и более).

Конечно, вопрос эффективности ужесточения административных санкций остается дискуссионным среди ученых на протяжении ряда лет, и добиться снижения аварийности применением только мер административной ответственности вряд ли возможно. Одним из путей достижения условий, способствующих понижению статистики ДТП, является реализация принципов неотвратимости, индивидуализации, соразмерности и справедливости наказания, что, несомненно, должно способствовать вынесению обоснованного и справедливого постановления об административной ответственности в отношении субъектов рассматриваемых правоотношений.

¹ Майоров В. И. Проблемы административной ответственности в сфере дорожного движения // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 4. С. 83.

² URL : http://fincan.ru/articles/119_srednyaja-zarplata-v-rossii-po-regionam-v-2020-godu/ (дата обращения: 10.11.2020).

³ URL: http://fincan.ru/articles/119_srednyaja-zarplata-v-rossii-po-regionam-v-2020-godu/ (дата обращения: 10.11.2020).

Хадисов Г. Х.¹,

начальник кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

Шайхутдинова Т. Ф.²,

старший преподаватель кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

ИНСТИТУТ РЕГИСТРАЦИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ РЕГИСТРАЦИОННЫХ ПРАВИЛ

Функции государственного регулирования реализуются через широкий круг направлений, в числе которых нормативная правовая регламентация; определение процедур управления, связанных, например, с регистрацией, сертификацией, лицензированием; осуществление контрольно-надзорной деятельности и так далее. Институт регистрации образуют административно-правовые нормы, которые регулируют общественные отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти и выражаются в официальном признании прав или правового статуса субъектов. При этом методом регулирования данных правоотношений является предписание, что с очевидностью демонстрирует властную природу отношений, регулируемых нормами административного права. Например, нормами административного права гражданам предписано регистрироваться по месту жительства и пребывания. В этой связи представляет интерес рассмотрение института регистрации несовершеннолетних граждан в целях выяснения ряда вопросов, связанных с реализацией ими административно-правового статуса в части прав, обязанностей, ответственности, гарантий.

В ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации дано следующее определение: ребенком является лицо, не достигшее восемнадцатилетнего возраста. В соответствии со ст. 61 Семейного кодекса Российской Федерации в отношении своих детей родители несут равные обязанности и имеют равные права.

Граждане Российской Федерации любого возраста обязаны регистрироваться как по месту жительства, так и по месту пребывания в пределах Российской Федерации³. Регистрационный учет необходим для того, чтобы граждане Российской Федерации могли исполнять обязанности, реализовывать свои права, свободы⁴.

¹ © Г. Х. Хадисов, 2020.

² © Т. Ф. Шайхутдинова, 2020.

³ Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/.

⁴ Там же.

При смене места жительства гражданин Российской Федерации должен обратиться к ответственному за регистрацию должностному лицу с заявлением не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства.

В отношении родителей установлена обязанность обратиться в орган записи актов гражданского состояния не позднее одного месяца со дня рождения ребенка¹. Если свидетельство о рождении уже получено, и ребенок прибыл на постоянное место жительства к отцу или матери, законный представитель ребенка до истечения семи дней обращается к ответственным за регистрацию должностным лицам.

Обязанность по регистрации несовершеннолетних детей, не достигших четырнадцатилетнего возраста, признаваемых законодательством малолетними, возлагается на их законных представителей, то есть на родителей, усыновителей или опекунов.

Определяющими в рамках института регистрации несовершеннолетних являются положения ч. 1 ст. 20 Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответствии с данной нормой место жительства несовершеннолетних в возрасте до четырнадцати лет является место жительства их родителей, опекунов или усыновителей.

Несмотря на то, что процедура регистрации по месту жительства либо по месту пребывания регулирует административно-правовые отношения в рамках которых гражданин Российской Федерации уведомляет подразделение по вопросам миграции о том, что он проживает либо пребывает по определенному адресу, тем не менее при регистрации несовершеннолетних могут затрагиваться интересы собственников, нанимателей.

В соответствии со ст. 209 Гражданского Кодекса Российской Федерации право владения, пользования и распоряжения своим имуществом принадлежит исключительно собственнику. Ст. 31 Жилищного Кодекса Российской Федерации предусматривает равное право пользования жилым помещением его собственником и членами его семьи. При этом собственник решает, кто имеет право пользования. Данное вытекает из положения о праве собственника заключать соглашение на предмет реализации права пользования с членами своей семьи.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации указал на необходимость при рассмотрении дел, связанных с осуществлением членами семьи собственника жилого помещения права пользования жилым помещением, иметь в виду, что часть 2 статьи 31 Жилищного Кодекса Российской Федерации не наделяет их правом на вселение в данное жилое помещение других лиц. Вместе с тем, учитывая положения статьи 679 Гражданского Кодекса Российской Федерации о безусловном праве нанимателя по договору найма и граждан, постоянно с ним проживающих, на вселение в жилое помещение несовершеннолетних детей, а также части 1 статьи 70 Жилищного Кодекса Российской Федерации о праве родителей на вселение в жилое помещение своих несовершеннолетних детей без обязательного согласия

¹ Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16758/.

остальных членов семьи нанимателя по договору социального найма и наймодателя, по аналогии закона (ч. 1 ст. 7 Жилищного Кодекса Российской Федерации) с целью обеспечения прав несовершеннолетних детей за членами семьи собственника жилого помещения может быть признано право на вселение своих несовершеннолетних детей в жилое помещение¹.

Следовательно, вселение является основанием для постановки на регистрационный учет.

Для получения государственной услуги в виде регистрации по месту жительства либо по месту пребывания граждан Российской Федерации, не достигших четырнадцати лет, наряду с заявлением необходимо предоставить ряд документов, в частности свидетельство о рождении несовершеннолетнего гражданина, паспорта законных представителей или близких родственников (при регистрации по месту пребывания) и в случае необходимости акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна².

По достижении четырнадцати лет у детей возникает ограниченная дееспособность. Для регистрации по месту жительства либо пребывания может обратиться несовершеннолетний заявитель, достигший четырнадцатилетнего возраста.

Несовершеннолетний ребенок в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет может быть зарегистрирован по месту жительства совместно со своими родителями (либо одним из них) на основании собственного заявления и без согласия законных представителей, так как Семейным Кодексом Российской Федерации ему предоставлено право на совместное проживание с родителями. В соответствии с пунктом 3 статьи 65 Семейного Кодекса Российской Федерации в случае, если родители проживают раздельно, то место жительства детей определяется соглашением родителей. В этой связи ребенок может быть зарегистрирован по месту жительства отца или матери.

Теперь об ответственности за нарушение регистрационных правил.

В случае, если родители допустили проживание ребенка без регистрации, они несут административную ответственность в соответствии со ст. 19.15.1 КоАП РФ. Ребенок, проживающий без регистрации по месту жительства или по месту пребывания свыше установленного законом срока, не подлежит административной ответственности, так как не достиг шестнадцатилетнего возраста.

Если ребенок достиг возраста административной ответственности, то есть шестнадцатилетнего возраста, то он также не привлекается к административной ответственности, предусмотренной ст.ст. 19.15.1, 19.15.2 КоАП РФ, если он отно-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89120/.

² Приказ МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295702/.

сится к предусмотренной в примечаниях к указанным статьям категориям граждан, которые освобождаются от административной ответственности. Например, за проживание в жилом помещении без регистрации ребенок, проживающий в семье, то есть с родителями (в том числе приемными) подлежит освобождению от административной ответственности. Иная ситуация обстоит с подопечными, в том числе несовершеннолетними подопечными в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, проживающими совместно со своими попечителями (фактически исполняющими обязанности родителей). В данном случае указанные лица не освобождаются от административной ответственности в соответствии с примечанием к данной статье. Таким образом, опекуны и попечители, проживающие с несовершеннолетними, а также несовершеннолетние, достигшие возраста наступления административной ответственности и иные подопечные, проживающие совместно со своими законными представителями, не относятся к категории виновных лиц, подлежащих освобождению от административной ответственности. В этой связи в целях устранения правовой неопределенности сформировано предложение о внесении соответствующих изменений в действующее законодательство путем дополнения указанных примечаний к ст.ст. 19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ в виде расширения круга лиц, которые освобождаются от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные указанными статьями¹.

Примечательна в отношении квалификации деяния по ст. 19.15.1 КоАП РФ позиция Верховного суда Чувашской Республики², который истолковал данные нормы следующим образом, рассмотрев жалобу должностного лица на решение судьи районного суда. Следует отметить, что должностным лицом первоначально вынесено постановление о привлечении к административной ответственности К. в соответствии с ч. 1 ст. 19.15.1 КоАП РФ в связи с тем, что К., будучи собственником жилого помещения, предоставил его несовершеннолетнему лицу (в решении не указано, кем именно приходится несовершеннолетний гражданину К., но в оспариваемом решении районного суда судья сослался на п. 6 примечания к ст. 19.15.1 КоАП РФ, значит несовершеннолетний по отношению к К. является его сыном, усыновленным либо внуком), то есть допустил его проживание без регистрации по месту жительства в принадлежащем К. доме свыше установленного в законодательстве срока.

Следует напомнить, что ч. 1 ст. 19.15.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков.

¹ Проект Федерального закона № 839629-7 «О внесении изменений в статьи 19.15.1 и 19.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 19.11.2019) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/839629-7>.

² Решение Верховного суда Чувашской Республики от 7 сентября 2017 г. по делу № 21-510/2017.

Согласно позиции указанного суда, ч. 1 ст. 19.15.1 КоАП РФ содержит два самостоятельных состава правонарушений. Субъектами указанных правонарушений являются граждане Российской Федерации, наниматели, собственники жилого помещения (физические лица); юридические лица. Основания для освобождения от административной ответственности в соответствии с примечанием к ст. 19.15.1 КоАП РФ установлены лишь только в отношении гражданина Российской Федерации и не могут быть применены к другим субъектам ответственности. При толковании нормы, содержащейся в ст. 19.15.2 КоАП РФ, предусматривающей наступление административной ответственности за нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, обращено внимание на то, что субъектами указанных правонарушений являются граждане Российской Федерации и собственники, наниматели жилых помещений. В отношении каждого из этих субъектов в примечании предусмотрены основания для освобождения от административной ответственности.

Таким образом, по мнению Верховного суда Чувашской Республики, для квалификации субъекты административных правонарушений, составы которых закреплены в ст. 19.15.1 КоАП РФ, то есть гражданин Российской Федерации и наниматель или собственник жилого помещения, являющийся физическим лицом и имеющий гражданство Российской Федерации, не являются тождественными понятиями. Несмотря на наличие между указанными лицами близких родственных связей данное обстоятельство не является основанием для освобождения нанимателя, собственника от административной ответственности, независимо от факта наличия у него гражданства Российской Федерации.

Институт регистрации несовершеннолетних граждан в свете административных правонарушений регистрационных правил представляет собой сложный правовой институт, поскольку затрагиваются интересы собственника, нанимателя, то есть применению подлежат не только нормы административного права, но и нормы гражданского, жилищного права.

*Хисматова А. Р.¹,
курсант 386 взвода
института подготовки сотрудников
для предварительного расследования
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

*Научный руководитель: Амельчакова В. Н.,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

К ВОПРОСУ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ, СОВЕРШЕННЫЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ФОРМЕ РОБОТОВ

С каждым годом все более актуальной становится проблема установления правового статуса в целом и административной ответственности, как его составляющей, в частности для искусственного интеллекта, выраженного в форме роботов. Ученые, как теоретики, так и практики, ведут активные дискуссии на данную тему.

Два года назад правительством Европейского парламента была одобрена инициатива о введении искусственного интеллекта в правовое поле и придании ему статуса юридического лица², что дает основание предполагать, что роботы, как представители искусственного интеллекта смогут самостоятельно представлять свои интересы в суде быть истцом и ответчиком.

Многие исследователи сходятся во мнении, что «если искусственный интеллект будущего оправдает ожидания, то есть окажется мыслящим человекоподобным роботом, обладающим чувствами и эмоциями, то законы потребуются изменить для того, чтобы охватить роль роботов в обществе. Это означает, что понадобится пересмотреть существующую правовую систему и адаптировать ее согласно изменяющимся потребностям общества».

Но ни ученые, ни простые обыватели не могут дать объективную оценку возможным последствиям данных действий, что и является основной проблемой данной темы.

Необходимо обратить внимание на то, что в Российской Федерации отсутствуют нормативные правовые акты, регулирующие область искусственного интеллекта, что несомненно является колоссальной проблемой современности.

¹ © Хисматова А. Р., 2020.

² В 2017 г. Европейский парламент принял резолюцию «Нормы гражданского права о робототехнике», где помимо других вариантов ответственности, наиболее продвинутым машинам предлагается дать особый правовой статус электронного лица. «В резолюции не уточняется, но подразумевается, что такие роботы будут способны самостоятельно отвечать за ущерб, который наносят», – поясняет Максим Карлюк.

Ведь научно-технический прогресс в нашей стране не стоит на месте, так в марте 2019 г. корпорацией Microsoft Россия была признана лидером по внедрению новейших технологий в искусственный интеллект. В то же время В. В. Путин поручил Федеральному собранию разработка программы по развитию искусственного интеллекта в нашей стране в перспективе до 2022 г.

При этом область юридической ответственности в данном вопросе все еще остается не затронутой в то время, как в некоторых зарубежных странах процесс законодательного закрепления данной сферы идет полным ходом.

К примеру, Южная Корея уже создала закон о робототехнике и подготавливает проект закона, регулирующего ответственность «умных роботов». Аналогично, странами Европы была принята резолюция «О робототехнике», предусматривающая принцип развития искусственного интеллекта без причинения вреда жизни и здоровью человека, что свидетельствует, хоть и о небольших, но все же шагах по законодательному урегулированию ответственности роботов.

Очевиден тот факт, что Кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Об административных правонарушениях» (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020) охраняет общественные отношения в различных сферах жизни, в связи с чем появляется вопрос о возможности включения искусственного интеллекта в существующее сейчас поле общественных отношений, охраняемых данным нормативно-правовым актом.

Что бы получить ответ на данный вопрос, в первую очередь, необходимо дать точное определение самому понятию. К примеру, И. В. Понкина и А. И. Редькина определяют искусственный интеллект, как сложную кибернетическую компьютерно-программно-аппаратную систему, обладающую свойствами субстантивности, автономности, а также возможностями воспринимать и анализировать данные. На сегодняшний момент данной системой в самом точном плане обладают роботы.

Необходимо осознавать, что с включением в правоотношения роботов, появиться необходимость в точном определении их правового статуса. Ведь очевидно, что даже самый схожим по внешне-физиологическим и интеллектуальным способностям робот все равно будет оставаться лишь запрограммированной машиной, а значит, не может быть уравнен в правах с человеком. Ярким примером этого служит приобретение конституционных прав, которыми наделяются физические лица (люди) в момент появления на свет.

До недавнего времени роботы находились в своеобразном «нормативном и правовом вакууме», ведь лишь в ряде стран их участие хоть каким-либо образом закреплено законодательно.

Между тем реальная судебная практика по делам, где робот выступает одним из участников судопроизводства – однозначна. В подобающем большинстве случаев, как обладатель, так и компания-изготовитель признаются невиновными. На примере с беспилотным автомобилем, совершившим дорожно-транспортное происшествие, где аварии можно было избежать по вине пешехода.

На наш взгляд, продолжать развитие законодательства о робототехнике в России необходимо с определением поля ответственности лиц, обладающих, управляющих и изготавливающих роботов. Возможными опорными точками данного

нормативно-правового акта стать законодательство, применимое к животным и юридическим лицам.

Предположительно, к административной ответственности будут привлекаться лица:

- сконструировавшие робота, одной из функций которого является совершение административных правонарушений;
- специально отключившие программы и функции, которые блокируют возможность доставления неудобств и вреда человеку;
- эксплуатирующие заведомо опасного робота (к примеру, беспилотник со сломанной тормозной системой).

Интересное решение данной проблемы предлагает правительство Великобритании, дифференцирующее ответственность на личную и коллегиальную (совместную), то есть в случае, если на автомобиль не оформлена страховка – ответственность за ДТП понесет владелец беспилотника, а если ДТП произошло ввиду сбоя в программе, обеспечивающей работу робота – то ответственность должна нести компания-изготовитель.

Одним из самых обсуждаемых вопросов является вопрос именно об административной ответственности роботов, ведь совершение административных правонарушений по численности в разы превосходит уголовные преступления.

В случае установления административной ответственности спорными являются следующие аспекты:

- возможно ли установить административную ответственность для людей, занимающихся разработкой программного обеспечения или все же правильным, будет говорить об установлении ответственности к лицам, осуществляющим обслуживание данных роботов? С одной стороны, некоторые из функций, способных совершить разного рода административные правонарушения могут быть заложены в самом программном коде робота, но имеют место быть ситуации, где общественно-опасное деяние совершено в связи с выходом программного обеспечения из строя, т. е. ошибкой не производителя, а лица осуществляющего техническую профилактику;

- существует ли реальная возможность установления причинно-следственной связи между деяниями, совершенными роботами и наступившими общественно-опасными последствиями. В данном случае, необходимо обратиться к теории причинной связи, а точнее, к теории необходимого условия, в которой говорится о том, что именно данное деяние лица может быть причиной данного последствия, если это действие/бездействие являлось необходимым условием его наступления. К примеру, реально установить причинно-следственную связь между ошибкой в проектировке тормозной системы беспилотника и возможными наступившими общественно-опасными последствиями. Очевидно, что при выяснении причинно-следственной связи необходимым условием является проведение технико-технологической или компьютерной экспертизы.

На данный момент, при дальнейшей разработке законодательства, важно предусмотреть наступление административной ответственности за ненадлежащую разработку, ошибки в создании и внедрении программного кода, ошибки

в обслуживании, а также неправомерное использование роботов, которые могут создать условия для совершения искусственным интеллектом административных правонарушений.

Подводя итог, можно сделать вывод, что на данный момент еще рано говорить об искусственном интеллекте, как о субъекте административных правонарушений. Ответственность за правонарушения, совершенные роботами в зависимости от причины ситуации, в которой было совершено деяние может возлагаться на три группы лиц: разработчиков, лиц, обеспечивающих эксплуатацию и лиц, эксплуатирующих роботов.

Цветков А. В.¹,

преподаватель кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

**К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
(ПОЛИЦИИ) ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ
НАСЕЛЕНИЯ В СВЯЗИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ COVID-19**

В рамках мер по противодействию распространению опасного заболевания COVID-19 (далее – пандемия), в Российской Федерации были предприняты меры организационно-правового характера, среди которых значимое место заняло внесение изменений в национальные нормативные правовые акты.

В связи со сложившейся эпидемиологической обстановкой в Российской Федерации изменения, предусматривающие усиление ответственности за нарушения карантинных мер, коснулись не только Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ² (далее – УК РФ), но и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ³ (далее – КоАП РФ). В связи с чем, учитывая внесенные изменения в отдельные составы административных правонарушений, по которым право по возбуждению дела об административном правонарушении предоставлено органам внутренних дел (полиции), заявленная тема представляется достаточно актуальной.

Прежде всего, отметим, в новой редакции ст. 6.3 КоАП РФ лица подлежат привлечению к ответственности в случаях нарушения ими требований законодательства, регламентирующего обеспечение в нашей стране санитарно-эпидемиологического благополучия населения, которое выразилось в нарушении установленных в настоящее время в Российской Федерации санитарных и гигиенических правил и нормативов, а также в случае невыполнении отдельных мероприятий санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, а именно в следующих случаях.

Во-первых, если указанные действия либо бездействие совершены в период введенного режима чрезвычайной ситуации, либо при возникновении угрозы распространения, представляющего опасность для окружающего населения, заболевания.

Во-вторых, если указанные действия либо бездействие совершены в период осуществления на соответствующем участке территории мероприятий ограничительного характера (карантина).

В-третьих, если не исполнены в установленный срок выданные в указанные выше периоды законное предписание (постановление) или соответствующее тре-

¹ © Цветков А. В., 2020.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

³ Российская газета. 2001. № 256.

бование уполномоченного на то органа или его должностного лица, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, об осуществлении санитарно-противоэпидемических, направленных на профилактику, мероприятий.

И наконец, если вышеуказанные действия повлекут последствия в виде вреда здоровью или смерти лица, при условии, что они не содержат признаков преступления¹.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»² чрезвычайная ситуация (далее – ЧС) определяется следующим понятием. Чрезвычайная ситуация – это сложившаяся на определенном участке территории обстановка, в результате следующих обстоятельств: аварии, опасного для жизни природного явления, катастрофы, стихийного или иного другого бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности граждан, а также распространения заболевания, представляющего опасность для окружающего населения.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ к одним из субъектов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч.ч. 2 и 3 ст. 6.3 указанного нормативного правового акта, наряду с должностными лицами органов, которым предоставлено право осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, относятся и должностные лица органов внутренних дел (полиции).

При этом Правительством Российской Федерации утвержден перечень заболеваний, которые представляют опасность для окружающих³. К указанным заболеваниям относится, в том числе, коронавирусная инфекция (COVID-19).

Здесь же отметим, в соответствии с ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) не рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных вышеуказанными составами Кодекса. Такими полномочиями наделены судьи районного уровня.

Деятельность сотрудников полиции, связанная с привлечением к ответственности в соответствии с административным законодательством за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением пандемии, регламентируется положениями

¹ Ответственность по ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ наступает, если из-за нарушения санитарно-эпидемиологических правил причинен вред здоровью одного или нескольких лиц, но не установлено массовое заболевание или отравление людей либо угроза наступления таких последствий, что предусмотрено ч. 1 ст. 236 УК РФ. В случае если такое нарушение повлекло по неосторожности смерть человека, то предусматривается ответственность в соответствии с ч. 2 ст. 236 УК РФ.

² Российская газета. 1994. № 250.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50559/. Режим доступа: по расписанию.

ст.ст. 12 и 13, ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹, а также требованиями 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»² (далее – Приказ № 685).

Наказание за вновь введенные составы административных правонарушений, указанные выше, предполагается в виде административного штрафа. Также предусмотрены дисквалификация, предупреждение либо административное приостановление деятельности на срок вплоть до 90 суток. При этом размер административного штрафа варьируется в довольно широких пределах:

- от 15 000 до 300 000 руб. для граждан; от 50 000 до 500 000 руб. либо дисквалификация на срок от 1 года до 3 лет – для должностных лиц;
- от 50 000 до 1 000 000 руб., предупреждение либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток – для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;
- от 200 000 до 1 000 000 руб. либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток – для юридических лиц.

Также важным представляются отличия между ст. 236 УК РФ и ст. 6.3 КоАП РФ.

В соответствии со ст. 6.3 КоАП РФ ответственности могут подлежать юридические лица, тогда как субъектами уголовной ответственности являются только физические лица. Кроме того, для квалификации деяния не требуется наступления каких-либо последствий в отличие от ст. 236 УК РФ.

Следует обратить особое внимание на ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ. На мой взгляд, существенным различием между указанной нормой и ст. 236 УК РФ будет являться субъектный состав (юридическое либо физическое лицо), а также наличие субъективной стороны состава противоправного деяния в виде неосторожности. То есть в тех случаях, когда лицо не могло предвидеть последствия либо у него были достаточные основания предотвратить данные последствия (что в значительной степени будет являться оценочной категорией), лицо не будет подлежать уголовной ответственности, а будет подлежать административной ответственности.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч.ч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП РФ с учетом осуществляемых полномочий в соответствии с Приказом № 685 вправе составлять достаточно широкий круг субъектов системы МВД России, к которым, прежде всего, относятся должностные лица таких подразделений как:

- охраны общественного порядка;
- участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних, а также строевых подразделений: дорожно-патрульной службы ГИБДД и патрульно-постовой службы полиции.

¹ Российская газета. 2011. № 25.

² 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» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280901/. Режим доступа: по расписанию.

Для реализации должностных полномочий, связанных с привлечением к административной ответственности лиц, которые допускают нарушения требований, установленных законодательством в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением пандемии, в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О полиции» сотрудникам полиции предоставляются следующие права:

- проверять у граждан документы, которые позволяют удостоверить их личность, при наличии повода к возбуждению в отношении таких лиц дела об административном правонарушении;
- составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять другие меры, предусмотренные административным законодательством;
- доставлять граждан, в частности, осуществлять их препровождение в принудительном порядке, в служебное помещение территориального органа внутренних дел либо в помещение муниципального органа, а также в иное служебное помещение для решения вопроса о задержании лиц¹, и др.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции вне зависимости от замещаемой им должности, а также места нахождения и времени суток, при выполнении своих непосредственных должностных обязанностей, согласно ч. 2 ст. 27 указанного нормативного правового акта, имеет право:

- предъявлять гражданам и должностным лицам требование о прекращении противоправных деяний;
- предъявлять лицам, подозреваемым в совершении административного правонарушения, требование о необходимости оставаться на месте совершения противоправного деяния до прибытия уполномоченных должностных лиц территориального органа внутренних дел;
- применять физическую силу и специальные средства по основаниям и в случаях, предусмотренных требованиями Федеральным законом «О полиции».

Заметим, что при выявлении (пресечении) рассматриваемыми в статье должностными лицами указанного вида правонарушений и возбуждении в связи с этим дела об административном правонарушении, сотрудникам органов внутренних дел (полиции) представляется важным правильно квалифицировать действия (бездействия) лиц, их допустивших.

В свою очередь, сказанное предполагает наличие у уполномоченных должностных лиц совокупности необходимых и достаточных знаний, умений, навыков и компетенций, позволяющих им осуществлять деятельность, связанную с предупреждением и пресечением административных правонарушений, реализуя при этом указанные полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях в рассмотренной в статье сфере в соответствии с законодательством Российской Федерации.

¹ При невозможности решения данного вопроса на месте совершения административного правонарушения.

Цуканов Н. Н.¹,

заместитель начальника по научной работе

Сибирского юридического института МВД России

доктор юридических наук, доцент

ЯВЛЯЕТСЯ ЛИ ПРАВОВАЯ ФИКЦИЯ АНТИПОДОМ ПРЕЗУМПЦИИ?

Правовая фикция – достаточно популярная в юридической литературе категория. Принято считать, что ее основными признаками являются, с одной стороны, несоответствие истине базового положения, с другой, – обусловленная этой ложностью способность быть средством эффективного преодоления ситуаций неопределенности, в том числе в сфере государственных управленческих отношений. Однако связь между указанными признаками не очевидна, особенно в контексте сравнения с презумпцией.

1. В законодательстве достаточно часто используется термин «презумпция», и при этом отсутствуют нормы, которые сам законодатель называет фикциями. Аналогично данный термин воспринимаются и высшими органами судебной власти. Термин «фикция» используется в решениях, но почти исключительно в качестве негативной характеристики той или иной меры или нормы². Если исходить из того, что правовая фикция является эффективным приемом юридической практики, то такая позиция выглядит несколько странной.

2. Ключевым критерием фактической презумпции принято считать высокую вероятность презюмируемого факта. И чем выше эта вероятность, тем более обоснованной и ценной выглядит фактическая презумпция. Если правовая фикция служит своеобразным антиподом фактической презумпции, можно ли использовать обратную логику для ее оценки? Состоятельно ли утверждение, что чем ниже вероятность заложенного в правовой фикции положения, тем выше ее эффективность? Очевидно, что нет. Юридическое значение имеет не ложность, а формальная определенность тезиса.

3. В числе примеров правовых фикций, которые приводятся в научной литературе, много таких, которые вообще не имеют ничего общего с презумпциям ни по форме, ни по содержанию. Так, по мнению О. А. Курсовой, примером фикции служит ч. 3 ст. 49 Конституции, кроме того, отмечается, что фикции могут быть сформулированы в виде дефиниции³. А.В. Демин в качестве примеров фикций указывает п. 7 ст. 227, п. 4 ст. 195, п. 3 ст. 362, п. 3 ст. 167, п. 3 ст. 182, п. 4 ст. 269 НК РФ⁴. О. В. Танимов соглашается с тем, что «ярким примером» фикций служит такая категория, как состав преступления⁵, а В. Н. Сидорова приводит в качестве

¹ © Цуканов Н. Н., 2020.

² Цуканов Н. Н. Фактическая ложность как ключевой критерий правовой фикции // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4.

³ Курсова О. А. Фикции в российском праве : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001. С. 44.

⁴ Демин А. В. Фикции в нормах налогового права // Финансовое право. 2013. № 4. С. 22–28.

⁵ Танимов О. В. Развитие фикций в новейшее время (опыт России) // История государства и права. 2014. № 16. С. 52–56.

«условной фикции» юридическое лицо¹. Можно допустить, что в представленных примерах авторами имелись в виду фикции не как прием юридической техники, а как фиктивные правовые нормы – результат правотворческой ошибки. Но если это так, то эти нормы должны быть скорректированы, чего авторы не предлагают.

4. Если разница между правовыми фикциями и презумпциями заключается в вероятности заложенных в них выводов, то какая вероятность является пороговой для их разграничения? Например, является ли предположение о том, что лицо знает о содержании административно-правового режима оборота прекурсоров наркотических средств презумпцией или мы имеем дело с фикцией? Следует ли считать правовую презумпцию невиновности, закрепленную ч. 2 ст. 1.5 КоАП России, презумпцией, а не правовой фикцией? Уместно ли использование термина «презумпция» в названии ст. 8 Закона Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. № 4180-1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека» (Презумпция согласия на изъятие органов и (или) тканей)? Для решения таких вопросов в научной литературе, на наш взгляд искусственно, обосновывается необходимость использования таких терминов, как: «фиктивная презумпция»², «полуфикции», «фикции с потенциалом»³ «квази-презумпция»⁴, и т. п.

5. Популярным является мнение о том, что правовая фикция в отличие от презумпции всегда непроверяема⁵. Критерий также, на наш взгляд, не выдерживает критики, поскольку, во-первых, непроверяемыми могут быть и правовые презумпции⁶, во-вторых, приводимые в юридической литературе примеры фикций, с одной стороны, могут быть вообще не совместимы с возможностью опровержения (например, см. ч. 1 ст. 1 Конституции России⁷, ч. 2 ст. 15 ЖК РФ⁸), с другой стороны – предполагать такую возможность, как, например ч. 3 ст. 45 ГК РФ.

Изложенное позволяет сформулировать следующие выводы:

1. При сравнении фикции с фактической презумпцией решающее значение имеют не механизмы их возникновения, а обусловленная различием этих механизмов разница в способе их воздействия на общественные отношения: фикциями в научной литературе называют нормы права, а фактическими презумпциями – не требующие нормативного закрепления правила, основанные на индуктивном

¹ Сидорова В. Н. К вопросу о теории «примитивной фикции» юридического лица // Российская юстиция. 2020. № 4. С. 9–12.

² Курсова О. А. Юридические фикции современного российского права: сущность, виды, проблемы действия // Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В. М. Баранова. Нижний Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2000. С. 455.

³ Танимов О. В. Развитие фикций ... С. 52–56.

⁴ Крымов А. А. Правовые презумпции в уголовном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 16.

⁵ Баранов В. М., Першин В. Б., Першина И. В. Опровержима ли правовая презумпция // Юридическая техника. 2010. № 4. С. 95.

⁶ Цуканов Н. Н. К вопросу о существовании непроверяемых правовых презумпций // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Т. 17. № 1. С. 22–29.

⁷ Ким Ю. В. О фикциях в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 8–9.

⁸ Егорова О. А. Презумпции и фикции в жилищном законодательстве // Российская юстиция. 2015. № 10. С. 9–13.

обобщении¹. Правовая презумпция (в отличие от фактической) представляет собой норму права, но не обязательно характеризуется высокой вероятностью презюмируемого факта, поскольку в основе его признания лежит прямое предписание источника права². В этом контексте правовая презумпция в научной литературе может именоваться фикцией.

2. В законодательстве и судебной практике фикция – не особый прием юридической техники, а негативная оценка нормы, свидетельствующая либо о заведомой неисполнимости нормативного положения, либо о явной условности принятия соответствующего положения за основу. В научной литературе в качестве примеров правовых фикций приводятся различные по юридическим свойствам правовые нормы, объединенные условностью отраженного в них тезиса.

3. Фактическая ложность фикции в юридическом отношении – не существенный, а случайный, сопутствующий, «косметический» признак. Нормы, которые принято именовать правовыми фикциями, эффективны в тех ситуациях, когда своевременность и определенность решения оказывается важнее, чем его соответствие фактическим обстоятельствам, тезис, отраженный в фикции, с равным юридическим эффектом может, как соответствовать истине, так и не соответствовать ей полностью или частично. Степень вероятности заложенного в фикцию тезиса никак не связана с эффективностью самой нормы, соответственно, ложность, не являясь существенным признаком, не может быть критерием отграничения фикции от правовой (не фактической) презумпции³.

Фикция – доктринальный термин, который может быть весьма успешно использован для описания проблем административно-правового регулирования и возникающих административных правоотношений. Однако фикцию нельзя рассматривать в качестве категории, диаметрально противоположной презумпции.

¹ Цуканов Н. Н. О возможности существования неопровержимых правовых презумпций // Научное наследие В. К. Бабаева: весомый вклад в развитие логико-гносеологических и технико-юридических проблем юридической науки : сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию со дня рождения В. К. Бабаева (Нижний Новгород, 21–22 мая 2020 г.) / под ред. В. А. Толстика. Нижний Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2020. С. 367.

² Цуканов Н. Н. Нарушил ли законодатель презумпцию невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении? // Государство и право. 2010. № 3. С. 104.

³ Цуканов Н. Н. Фактическая ложность как ключевой критерий правовой фикции // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4.

Цындра В. Н.¹,
 заместитель начальника
 кафедры специальных дисциплин
 Краснодарского университета МВД России
 (Крымский филиал),
 кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ, НАЗНАЧАЕМЫХ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ, СОВЕРШАЕМЫЕ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ СИСТЕМ

Сегодня в Российской Федерации активизировались процессы цифровизации экономики, государственного управления, предпринимательства, образования, медицины, сферы услуг и др. Россияне чаще стали использовать Интернет для осуществления телефонных звонков, финансовых операций, поиска информации, связанной со здоровьем или услугами в области здравоохранения, продажи/покупки товаров и услуг²; для коммуникации с органами публичной власти³.

К сожалению, внедрение современных информационно-телекоммуникационных систем (далее – ИТС, Интернет), стало причиной увеличения числа правонарушений, совершаемых как в «виртуальной» среде, так и использованием их ресурсов. Так, отмечается рост мошеннических действий, распространения ложной («фейковой») информации в социальных сетях, вмешательств в функционирование компьютерных систем, распространения экстремистской идеологии, правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков и др.

Повышение эффективности противодействия правонарушениям с использованием ИТС, предусматривает применение административно-деликтных средств защиты и охраны соответствующих общественных отношений. Так, за последние 10 лет КоАП РФ был дополнен более 150 составами правонарушений, связанными с нарушением законодательства в области использования ИТС, а также совершаемыми в сфере компьютерных технологий и электронной информации⁴.

Несмотря на высокую степень актуальности вопросов административной ответственности в рассматриваемой сфере, наличие проблем, возникающих в ходе применения мер обеспечения производства, рассмотрения административных дел, назначения и исполнения административных наказаний, их исследование осуществлялось лишь в рамках юридической ответственности в информационном праве или же в контексте характеристики отдельных составов административных правонарушений.

¹ © Цындра В. Н., 2020.

² Информационное общество в Российской Федерации. 2019 : статистический сборник / [М. А. Сабельникова и др.]. М. : НИУ ВШЭ, 2019. 1 электрон. опт. диск, объем издания 31,8 Мб.

³ Там же.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.

Систематизируя административные правонарушения, в диспозиции которых содержится категория «информационно-телекоммуникационные сети»¹, необходимо отметить, что основное их количество содержится в гл. 13 КоАП РФ «Административные правонарушения в области информации и связи».

Проведенный нами анализ санкций норм об административной ответственности за указанные правонарушения показывает, что административные наказания назначаются: только юридическим лицам (ч. 3, 4, 9 ст. 13.3); как гражданам, так и другим субъектам административной ответственности (ч. 1 ст. 13.6, ст. 13.11, ч. 10, 11 ст. 13.15, ст.ст. 13.18, 13.21, 13.31, 13.32, 13.40); их основными видами выступают административный штраф и конфискация (ст. 13.6, ч.ч. 4, 5, 10, 10.1 ст. 13.15, 13.21); дополнительным видом может быть конфискация (ст. 13.6) и административное приостановление деятельности (ч. 5 ст. 13.15, ч. 1 ст. 13.21); минимальный и максимальный размер административного штрафа, составляет для: а) граждан – 500 руб. (ст. 13.18) и 100 тыс. руб. (ч. 2.1 ст. 13.40) соответственно; б) должностных лиц – 1 тыс. руб. (ст. 13.18) и 800 тыс. руб. (ч. 9 ст. 13.11) соответственно; в) юридических лиц – 10 тыс. руб. (ст. 13.18, ч. 2.1 ст. 13.21) и 18 млн руб. (ч. 9 ст. 13.11) соответственно; лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица – 10–30 тыс. руб. (ст. 13.34); суммы административного штрафа определяются как денежный диапазон, а в ч. 9 ст. 13.33 – кратный размер ранее наложенного административного штрафа (двукратный); основным субъектом назначения административных наказаний является суд (ч. 1 ст. 23.1); КоАП РФ предусмотрена возможность замены административного наказания в виде административного штрафа предупреждением (ст. 4.1.1 КоАП РФ)².

Изучение судебной статистики показывает, что основным административным наказанием, назначаемым за правонарушения в сфере ИТС, является административный штраф; за последние три года значительно увеличилось количество случаев замены административного штрафа на предупреждение (письменное) в порядке ст. 4.1.1 КоАП РФ. Обращает на себя внимание и проблема взыскиваемости административных штрафов, которая составляет не более 50 %. Применение судами ст. 4.1.1 КоАП РФ отражает сущность проводимой в России реформы контрольно-надзорной деятельности в части изменения предназначения института административной ответственности «...из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода в случае,

¹ Информационно-телекоммуникационная сеть – технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники. П. 4 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // URL: <http://government.ru/projects/selection/655/25930/> (дата обращения: 10.11. 2020).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-Ф....

если профилактические и принудительно-профилактические меры не имели должного воздействия»¹.

Анализ 56 постановлений по делам об административных правонарушениях, совершаемых с использованием ИТС (ст.ст. 13.11, 13.15, 13.31 КоАП РФ), показывает, что судьи, аргументируя выбор вида и размера административного наказания (преимущественно – административного штрафа), учитывают: отсутствие или наличие отягчающих обстоятельств; наличие смягчающих обстоятельств (общих – совершение правонарушения впервые, признание вины, раскаяние в содеянном; иных – наличие на иждивении малолетних детей, состояние здоровья членов семьи); «конкретные» обстоятельства дела, его последствия; имущественное и финансовое положения лица, привлекаемого к административной ответственности; данные о личности нарушителя (например, социальную адаптированность, наличие семьи), степень общественной опасности его действий для окружающих; цели наказания, принципы гуманизма и справедливости².

Указанные выше обстоятельства, как правило, влияют на назначения административного штрафа в сумме менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного санкцией соответствующей статьи КоАП РФ, или его минимального размера, неприменения конфискации как дополнительного административного наказания.

Дальнейшее совершенствование института административных наказаний в целом и за правонарушения, совершаемые в ИТС, связанные с разработкой проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³. В частности, данные административные правонарушения закреплены в нем как в различных главах, так и сгруппированы в самостоятельной главе КоАП РФ «Административные правонарушения в области сбора, обработки, распространения и защиты информации».

Также, в проекте нового КоАП РФ предлагается: уменьшить минимальный размер административного штрафа, накладываемого на граждан с 500 до 300 руб. (ч. 1 ст. 33.7, ст. 33.9 проекта); увеличить число административных правонарушений, субъектом которых являются индивидуальные предприниматели (примерно в шесть раз); применять в качестве нового административного наказания – административный запрет деятельности (ч. 4 ст. 33.5 проекта); отнести ряд правонарушений в этой сфере к числу грубых (ч. 3 ст. 33.11 проекта).

Оценивая указанные предложения, считаем, что установление суммы административного штрафа в размере 300 рублей в современных экономических условиях является нецелесообразным в соотношении с затратами на применение государственной репрессии в процессе выявления, пресечения таких правонарушений и привлечения виновных к административной ответственности.

¹ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326534/ (дата обращения: 10.11.2020).

² URL: <http://arbitr.garant.ru/#/plain-doclist/1070:0> (дата обращения: 10.11.2020).

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проект // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 10.11.2020).

Завершая рассмотрение основных проблем, касающихся административных наказаний за правонарушения, совершаемые с использованием ИТС можно сделать следующие выводы:

- законодательство об административных правонарушениях регулярно пополняется нормами, устанавливающими административную ответственность за правонарушения в сфере использования современных информационно-телекоммуникационных технологий. В тоже время, административные наказания, назначаемые за их совершение, не претерпели адекватных изменений;

- санкции статей КоАП РФ, устанавливающие виды и размеры административных наказаний за данную группу правонарушений, учитывают личность нарушителя, характер правонарушения и степень общественной опасности противоправного деяния, последствий (например, размер административного штрафа увеличивается при повторности, социальной ценности охраняемых общественных отношений, создании угроз для жизни и безопасности граждан);

- в проекте КоАП РФ большое число правонарушений этой группы выделено в самостоятельную Главу «Административные правонарушения в области сбора, обработки, распространения и защиты информации» и предусмотрено внедрение нового вида административного наказания – административного запрета деятельности (до 30 суток), применение которого должно расширить арсенал средств воздействия на лиц, совершивших указанные правонарушения;

- практика применения административных наказаний свидетельствует о необходимости принятия дополнительных мер по повышению взыскиваемости административных штрафов, например путем расширения оснований для использование такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как «Арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания» (сегодня применяется в отношении правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»).

Чмырев С. Н.¹,

*начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин
Краснодарского университета МВД России (Новороссийский филиал)
кандидат юридических наук, доцент*

Бохан А. П.²,

*профессор кафедры уголовного права и криминологии
Краснодарского университета МВД России (Новороссийский филиал),
кандидат юридических наук, доцент*

Чмырев М. С.³,

*адъюнкт кафедры административной деятельности
Краснодарского университета МВД России (Новороссийский филиал)*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

При решении задач по обеспечению общественной безопасности и правопорядка имеет место изучение основных методов административной деятельности полиции, среди которых преимущественно востребованными остаются методы убеждения и административно-правового принуждения. Согласно научно-теоретическим утверждениям, эти два метода не тождественны, в первую очередь по тому, что правовое принуждение чуждо для реализации убеждения. Однако в силу двуединого объекта воздействия, эти правовые методы управления неразрывно связаны. Соответственно принципиальным для их исследования выступает проблема индивидуального применения или комплексного сочетания административно-правовых ресурсов.

В широком спектре способов и средств государственного администрирования принципиальное положение занимает метод административного принуждения. Это опосредовано специфическими его возможностями, необходимыми для оперативного решения всевозможных управленческих вопросов и сравнительно несложной процедурой реализации. Такие качества формируют у субъекта правоприменения желания шире использовать возможности административно-правовых мер принуждения для достижения служебных профессиональных целей, что может сопровождаться безосновательным принудительным воздействием на права физических и юридических лиц. Данная проблема сегодня обретает не только теоретическую, но и практическую заинтересованность в обеспечении функций основанных на административном принуждении: детализация свойств и формирование дефиниции административного принуждения; уточнение поводов к реализации средств право принудительного характера; определение стратегической и оперативной цели, модельной классификации мер административного принуждения; выработка предложений к эффективному нормативно-правовому регулированию порядка применения административного принуждения.

¹ © Чмырев С. Н., 2020.

² © Бохан А. П., 2020.

³ © Чмырев М. С., 2020.

Обращаясь к поиску объективного определения метода административно-правового принуждения, целесообразно использовать содержание признаков характерных для этого социального явления, в качестве которых можно назвать:

- метод государственного управления, как разновидностью государственного принуждения;
- основывается на нормах материального и процессуального права;
- указаны в федеральных законах, подзаконных нормативных правовых актах и законах субъектов Российской Федерации;
- встречаются больше всего в административно-правовом порядке и носят административно-юрисдикционный характер и т. д.

Не все указанные нами признаки могут содержать административное принуждение как вид государственного принуждения, которые, основаны на нормах административного и административно-процессуального права. И направлены субъектами управления на объекты управления (физических и юридических лиц).

Обширный комплекс правоотношений, образующих предмет административного и административно-процессуального права опосредует отраслевое принуждение как базисное, преобладающее в его соотношении с другими видами правового принуждения. Данный вид принуждения, являясь типичным методом для оперативно-служебного воплощения полномочий участковых уполномоченных полиции¹, в своем содержании предполагает психологическое, материальное и, даже физическое и организационное влияние на действия и решения отдельных граждан и их коллективов. Психологическое принудительное влияние предполагает через интеллектуальное, эмоциональное или волевое содержание склонить в сторону ожидаемого позитивного поведения лиц, осознающих возможные невыгодные последствия для себя. Так, выполняя мероприятия по охране правопорядка на административном участке либо отдельные задачи по обеспечению общественной безопасности для участкового уполномоченного следует использовать предписания и законные требования, направленные на обеспечение общественной безопасности и правопорядка, основанные на гарантированном государством правовом принуждении. Например, предусмотренное Федеральным законом «О полиции» право требовать прекращения противоправного поведения. В случае отказа выполнять законное распоряжение участкового уполномоченного полиции, действия лица, следует квалифицировать как административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.3 КоАП.

Для непосредственного пресечения преступления или административного правонарушения возможно физическое принудительное воздействие, ограничивающее свободу, соответствующего лица. К примеру, физическая сила, наручники и иные спецсредства могут быть применены участковым уполномоченным полиции при задержании лиц, совершающих административные правонарушения, в рамках правил, установленных Федеральным законом «О полиции», посредством чего происходит пресечение противоправного поведения и т. п. Таким образом, игнорируя волю потенциального правонарушителя участковый уполномоченный

¹ Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72188134/>.

реализует служебные полномочия, позволяющие результативно решать стоящие перед ним задачи.

Административное принуждение материального характера предполагает воздействие на акты поведения физических или юридических лиц посредством угрозы или реального сокращения материальных либо финансовых средств. Его основной смысл проявляется в негативной коррекции триады полномочий (владение, использование или распоряжение), либо лишение, определенной законом финансовой суммы (административный штраф).

Влияние на интерес отдельный лиц или их коллективов организационным путем предполагает коррекцию (чаще временную) их правовых возможностей или административно-правового статуса.

Для административно-правовой доктрины остается актуальным вопрос о формировании видовой принадлежности в совокупности административно-правовых мер принуждения. Например, А.И. Каплунов об административном принуждении пишет, что: «это метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами в связи с совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности»¹.

Кокарев А.Н. указывает, на то что «административное принуждение состоит в применении специально уполномоченными субъектами мер принудительного характера, предусмотренных нормами административного права и направленных на обеспечение общественной безопасности, а также защиту общественных отношений в сфере государственного управления»².

Таким образом, формируется общее мнение, согласно которому административное принуждение применяется и к субъектам противоправного поведения, и к право-послушным гражданам при преодолении причин и последствий, вызванных стихийными бедствиями, авариями, катастрофами, эпидемиями или эпизоотиями.

На фоне такого, во многом традиционного подхода возникают многочисленные коллизии и объективной можно назвать предложение П. И. Кононова, который указывает на то, что «следует разграничить меры административного принуждения и меры профилактического характера»³, с чем в полной мере можно согласиться. Административно-правовые мероприятия ограничительного характера, свойственны для полномочий участкового уполномоченного полиции и могут выражаться в разных формах и метода.

Правовое принуждение, характерное для служебной реализации полномочий участковым уполномоченным, не может иметь целью нанесение морального либо

¹ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел : теория и практика : монография Спб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. С. 96.

² Кокарев А. Н. Реализация мер административного пресечения в деятельности органов внутренних дел. М. : Московский университет МВД России, 2010. С. 15.

³ Кононов П. И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 28.

физического ущерба, унижения человеческого достоинства. В тоже время, административное принуждение не исключает репрессивного влияния, как правовое средство необходимое для охраны нормальных социальных связей от преступлений и административных правонарушений.

При охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности для полномочий участкового уполномоченного полиции типично, опираясь на нормы действующего законодательства применять меры административного принуждения к физическим или юридическим лицам, нарушившим определенные законом или подзаконным актом запреты или дозволения. Возможно, вопреки их интересам и желаниям настаивать на соблюдении действующих правил или непосредственно и оперативно проводить правовые мероприятия, обеспечивающие применение мер административного наказания к лицам совершающим, допускающим административные правонарушения. Неквалифицированное применение административного принуждения или его неприменение, при наличии очевидных оснований, сохраняет наличие угроз для физической либо материальной безопасности людей и их организаций, а также обществу и государству.

Имеют место и иные взгляды на природу, и содержание характерных средств административно-правового принуждения. Так, по мнению А. И. Каплунов следует считать, что: «меры принуждения – это закрепленные законом способы, приемы и средства воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты и состоящие из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных действий, влекущих наступление правового урона, причинение морального, материального и физического вреда»¹.

В зависимости от того какую цель ставит перед собой субъект правоприменения, какие избирает способы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, особенностей общественных отношений, предлагаются соответствующие способы систематизации в административном принуждении. А. Е. Лунев утверждал, что: «подразделить меры административного принуждения на меры взыскания и пресечения, выделив в группе мер административного пресечения специальную подгруппу «административные меры предупредительного характера»»². В. В. Гуцин считает, что: «все меры административного принуждения можно подразделить на четыре группы: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры обеспечения административного производства (административно-процессуальные меры), меры административного взыскания»³.

В настоящий момент в механизме административно-правового регулирования доктрина четырех видов мер административного принуждения рассматривается, как наиболее актуальная. Тем не менее, на наш взгляд, отмеченный подход не является полисемантическим и предполагает дальнейшую научную разработку.

¹ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел ... С. 20.

² Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 94.

³ Гуцин В. В. Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект : учебное пособие. М., 1996. С. 39–40.

Шайхутдинова Т. Ф.¹,

*старший преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

Гусев Г. Ю.²,

*курсант I курса Института судебной экспертизы
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

К ВОПРОСУ О ЦЕЛЯХ, ЗАДАЧАХ И ПРИНЦИПАХ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)

Применение мер административного пресечения предписано задачами и функциями полиции Российской Федерации. Ст. 1 Федерального закона «О полиции» определяет назначение полиции, нацеленное на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, на противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и на обеспечение общественной безопасности³. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств. Для достижения указанных целей сотрудники полиции наделены правом применять меры государственного принуждения. Применение мер пресечения как части мер государственного принуждения – это действия субъекта правового регулирования по прекращению противоправных действий граждан, направленные на принуждение соблюдения законности и правопорядка. Следует отметить отсутствие единого концептуального подхода по поводу целей применения мер административного пресечения в практической деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации. Так, В. И. Ковшевацкий и С. П. Стащенко отмечают, что они применяются в целях прекращения противоправных действий и предотвращения вредных последствий со стороны граждан⁴. В свою очередь И. А. Адмиралова указывает на то, что «меры административного пресечения, реализуемые в деятельности полиции, носят разнообразный характер»: они «дают возможность выявлять преступления и административные правонарушения, а также обеспечивают применение административных наказаний»⁵. И. А. Адмиралова отмечает, что «в настоящее время имеется достаточно много правовых и организационных проблем, связанных с осуществлением сотрудниками полиции административных задержаний,

¹ © Т. Ф. Шайхутдинова, 2020.

² © Г. Ю. Гусев, 2020.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. № 25.

⁴ Ковшевацкий В. И., Стащенко С. П. Отдельные административно-процессуальные аспекты применения специальных мер административного пресечения // Вестник экономической безопасности. 2017. № 2. С. 51–55.

⁵ Адмиралова И. А. Меры административного пресечения и механизм их реализации полицией в целях обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 353–358.

применением физической силы, специальных средств, а также огнестрельного оружия»¹.

Среди нормативных правовых актов выделим Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее – КоАП РФ), закрепляющий основы применения мер пресечения и Федеральный закон «О полиции»³, содержащий большую часть административно-правовых норм, регламентирующих применение пресекательных мер сотрудниками полиции.

Особенности пресекательных мер административного принуждения состоят в том, что они применяются компетентным органом и оказывают властное воздействие организационно-технического, психического и также физического характера на лиц, которые совершали или могут совершить незаконное деяние. Из этого следует, что меры пресечения специфичны и многогранны, так как воздействуют различными методами на физических и юридических лиц.

Интересным представляется вопрос о цели применения пресекательных мер. Известно, что общей целью применения рассматриваемых мер является прекращение противоправных деяний, в том числе препятствующих осуществлению законной деятельности сотрудников полиции. Показательно, что в отношении специальных мер пресечения законодатель ставит конкретные цели: «блокировать», «выявить», «конвоировать», «охранять» и т. п. При этом неизменно подчеркивается необходимость минимизации причиненного вреда, как правонарушителям, так и гражданам, а также самим сотрудникам полиции.

Понимание сущности действий, целью которых является административно-правовое пресечение, сложилось в ходе изучения его особенностей, схожих по своей сути с административным принуждением, и широкого спектра применяемых мер пресечения.

Признаки административного пресечения проявляются тогда, когда уполномоченные субъекты, используя свое властное положение, применяют необходимые меры административного пресечения, направленные против незаконной деятельности физических и юридических лиц, а также если действия указанных лиц представляют угрозу мирному обществу. Такой характер мер административного пресечения указывает на то, что в их содержании присутствуют признаки управления, к которым можно отнести целенаправленность, организующий характер, проявление односторонних или взаимных связей между субъектом и объектом.

Целенаправленность мер административного пресечения проявляется в неуклонном следовании к определенной цели, которой в данной ситуации является пресечение противозаконной деятельности и действий, разрушающих порядок жизни общества.

Организирующий характер мер административного пресечения проявляется тогда, когда были выявлены и прекращены действия физического или юридического лица, направленные против общественного порядка, что привело к восстановлению нормального течения жизни общества.

¹ Там же.

² Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ ...

Основная задача применения мер административного пресечения состоит в том, чтобы «остановить» совершение правонарушений. Второстепенная задача заключается в определении обстоятельств, способствующих привлечению к ответственности лица, ведущего противоправную деятельность.

Цели административного пресечения напрямую связаны с основаниями применения административно-пресекательных мер государственного принуждения сотрудниками полиции. Считается, что основание применения рассматриваемых мер представляет собой совокупность закрепленных в правовых нормах юридических фактов, предоставляющих полицейскому право применить меру пресечения с учетом целей и условий их применения.

Рассматривая следующую категорию, а именно: «задачи» применения мер пресечения, можно отметить, что они обуславливаются их целями и во многом схожи с задачами законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ): защита личности; охрана прав и свобод человека и гражданина; охрана здоровья граждан; охрана санитарно-эпидемиологического благополучия населения; защита общественной нравственности; охрана окружающей среды; охрана установленного порядка осуществления государственной власти; охрана общественного порядка и общественной безопасности; охрана собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц; защита общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений¹.

Из этого следует, что задачи многогранны и внедрены во все сферы жизнедеятельности общества и, прежде всего, они направлены на предотвращение вредных последствий. Необходимо также отметить, что задачи применения пресекательных мер неотъемлемы от задач деятельности всей системы правоохранительных органов.

Принципы применения административно-пресекательных мер содержатся в различных источниках, в том числе нормативных, начиная с Конституции Российской Федерации и заканчивая подзаконными нормативными правовыми актами. Сотрудники полиции при применении мер пресечения руководствуются в первую очередь основным законом государства и, конечно же, Федеральным законом «О полиции». Рассмотрим принципы деятельности сотрудников полиции, которым в свою очередь должны соответствовать применяемые ими меры пресечения.

Одним из самых важных принципов в деятельности полиции является соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина. Неотъемлемый принцип, который регламентирован Конституцией Российской Федерации. В ст. 17 закреплено, что права человека и гражданина неотчуждаемы и принадлежат ему от рождения. Стоит отметить, что предусмотренные Конституцией Российской Федерации и другими федеральными законами права предоставляются гражданам для реализации их правового статуса, урегулированного нормами различных отраслей права.

Следующий принцип, закрепленный как в основном законе, так и во всех других нормативных источниках всех отраслей российского права – это законность.

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

Данный принцип пронизывает всю систему законодательства и правовая база применения административно-пресекательных мер тому не исключение. Законность действий при применении пресекательных мер, установленных нормами административного права, зависит не только от нормативной регламентации их применения, но и от конкретного алгоритма действий сотрудника полиции в возникающих ситуациях.

Далее рассмотрим принцип, характеризующий основы деятельности любого правоохранительного органа – беспристрастность. Его сущность заключается в том, что сотрудник полиции обязан вне зависимости от пола, расы, национальности и других особенностей человека и гражданина защищать его права, свободы и интересы. Стоит отметить, что данный принцип фактически декларирует защиту всех граждан от противоправных посягательств. Сотрудник полиции при необходимости будет применять меры пресечения ко всем гражданам и только в соответствии с законом.

Не менее важным в процессе применения пресекательных мер является принцип общественного доверия и поддержки граждан. Суть данного принципа заключается в том, что действия при применении мер пресечения должны быть понятными и обоснованными для граждан. Так, перед применением мер пресечения сотрудник полиции всегда предупреждает о своем намерении, а после применения конкретной меры пресечения происходит процессуальное оформление в соответствии с законодательством.

Наряду с данным принципом выделяют принцип взаимодействия и сотрудничества, суть которого заключается в том, что полиция при применении мер пресечения может взаимодействовать с другими органами государственной власти, сотрудничество – немаловажный фактор при выполнении возложенных задач на полицию.

Особенно современным и актуальным представляется использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем в деятельности полиции. Стоит отметить, что прогресс не стоит на месте и полиция принимает на вооружение специальные средства и огнестрельное оружие, в том числе необходимое для пресечения правонарушений и преступлений.

Рассмотренные принципы являются основополагающим началом применения мер пресечения. Суть данных принципов заключается в проявлении максимального профессионализма в деятельности органов внутренних, так как в первую очередь необходимо соблюдать законы, уважать права и свободы как граждан, так и других лиц, находящихся на территории Российской Федерации.

Правомерность применения мер административного пресечения сотрудниками полиции напрямую связана с конкретными обстоятельствами, которые по своей сути образуют угрозу правам и законным интересам личности и общества. Поэтому динамика, обуславливающая дифференциацию применяемых в деятельности полиции мер административного пресечения, объективно связана с развитием правоохранительного и регулирующего потенциала соответствующих мер государственного принуждения.

Шурухнова Д. Н.¹,
*профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РОДИТЕЛЕЙ
(ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ) ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ
ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО СОДЕРЖАНИЮ И ВОСПИТАНИЮ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ**

Роль родителей в формировании жизненных принципов и установок, в подготовке к самостоятельной жизни в обществе ребенка трудно переоценить. Неуважительное отношение родителей к правовым нормам, к выполнению установленных законодательством обязанностей со стороны родителей способно пагубно повлиять на правовые установки ребенка. Тем более, если речь идет о выполнении правовых обязанностей по содержанию и воспитанию самого несовершеннолетнего.

Одной из новых опасных тенденций и угроз, связанных с несовершеннолетними, являются факты управления транспортными средствами малолетними детьми. Современные дети с легкостью осваивают технику, а отсутствие четких границ в сознании ребенка между виртуальностью и современной реальностью способно привести к трагическим последствиям. В последние годы регулярно в СМИ появляются сообщения о фактах управления транспортными средствами детьми, что нередко приводит к дорожно-транспортным происшествиям. Указанные события происходят с попустительства родителей.

В целях предупреждения возникновения подобных общественно-опасных ситуаций в правоприменительной практике встает вопрос о возможности привлечения родителей (законных представителей) к юридической ответственности за невыполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего. Вместе с тем, возникают сомнения в возможности с учетом действующего российского законодательства привлечь родителей или законных представителей к административной ответственности в данной ситуации. Ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность родителей (законных представителей) несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите их прав и интересов. Анализ положений гл. 12 Семейного кодекса Российской Федерации, устанавливающей права и обязанности родителей и детей, не дают основания квалифицировать факт управления транспортным средством ребенком как невыполнение обязанностей родителей по его воспитанию.

В этой связи более удачным видится конструкция состава административного правонарушения, предусмотренного в ряде государств-участников СНГ.

Ч. 2 ст. 127 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях предусмотрена, в том числе, ответственность за неисполнение родителем (или иным лицом), обязанностей по воспитанию и (или) образованию, защите

¹ © Д. Н. Шурухнова, 2020.

прав и (или) интересов несовершеннолетнего, повлекшее совершение им умышленного деяния, содержащего признаки уголовного или административного правонарушения.

Материальная конструкция рассматриваемого состава, предусматривающая в качестве наступивших последствий совершение ребенком деяния, содержащего признака административного правонарушения, а именно управление транспортным средством, представляется более адаптированной к рассматриваемым ситуациям.

Следует отметить, что Законом Республики Казахстан от 1 апреля 2019 г. № 240-VI была введена в Кодекс ст. 127-1, устанавливающая административную ответственность за несообщение о противоправных деяниях, совершенных не только в отношении несовершеннолетнего, но и совершенных несовершеннолетними.

Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными лицами обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних, при отсутствии признаков преступления, предусмотрена ст. 90 Кодекса Республики Таджикистан об административном правонарушении¹. Состав указанного административного правонарушения носит бланкетный характер, отсылая к Закону Республики Таджикистан от 2 августа 2011 года № 762 «Об ответственности родителей за обучение и воспитание детей»², в котором нашли свое четкое закрепление обязанности родителей по воспитанию детей, среди которых как общепризнанные обязанности, так и те, которые имеют свою национальную особенность. Так, в частности, родители обязаны дать ребенку достойное имя, в соответствии с национальными ценностями; после рождения ребенка в течение трех месяцев провести государственную регистрацию записи акта гражданского состояния; создавать условия для охраны здоровья, физического, духовного, нравственного и морального формирования ребенка; готовить ребенка к самостоятельной жизни и другие. Родители обязаны предотвращать антиобщественные поступки детей, их грубое отношение к окружающим, нарушение ими общественного спокойствия, сквернословие и грубое поведение на улицах, проспектах, площадях, местах досуга, в транспорте, общежитиях, по месту жительства и в других общественных местах, а также вредительства детей в отношении окружающей среды. Отдельно установлена обязанность родителей не разрешать детям получение водительских прав и управление автомобилем.

Закрепление на законодательном уровне комплекса обязанностей по воспитанию и обучению детей в определенной мере снимает вопросы в рамках правоприменительной деятельности при привлечении к административной ответственности. Управление ребенком транспортным средством с точки зрения законодательства Республики Таджикистан, следует рассматривать как невыполнение обязанности по воспитанию своего ребенка.

¹ Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях (принят Законом Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 г. № 455) // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30414710

² URL: <https://www.mfa.tj/ru/main/view/3958/zakon-respubliki-tadzhikistan-ob-otvetstvennosti-roditelei-za-obuchenie-i-vospitanie-detei>.

Согласно ст. 67 Кодекса Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 278-З «О браке и семье» родители, опекуны, попечители несут ответственность за ненадлежащее воспитание и содержание детей. Ненадлежащим признается воспитание и содержание, при котором не обеспечиваются права и законные интересы ребенка, в том числе если ребенок находится в социально опасном положении, под которым понимаются ситуации, при которых:

- не удовлетворяются основные жизненные потребности ребенка (не обеспечиваются безопасность, надзор или уход за ребенком, потребности ребенка в пище, жилье, одежде, получение ребенком необходимой медицинской помощи, не создаются санитарно-гигиенические условия для жизни ребенка и т. д.);
- ребенок вследствие отсутствия надзора за его поведением и образом жизни совершает деяния, содержащие признаки административного правонарушения либо преступления;
- лица, принимающие участие в воспитании и содержании ребенка, ведут аморальный образ жизни, что оказывает вредное воздействие на ребенка, злоупотребляют своими правами и (или) жестоко обращаются с ним и др.¹

Следовательно, согласно положениям законодательства Республики Беларусь, ситуация, при которой ребенок получает возможность управлять транспортным средством родителей, признается социально опасным положением, вызванным ненадлежащим воспитанием родителями своего ребенка.

В ст. 9.4 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях предусмотрена ответственность для родителей за невыполнение обязанностей по воспитанию детей в случаях, когда в действиях ребенка имеются признаки административного правонарушения. Указанный состав является материальным, предусматривающим в качестве последствия противоправного деяния родителя совершение ребенком деяния, имеющего признаки административного правонарушения. В рассматриваемых случаях речь идет об управлении транспортным средством несовершеннолетним, таким правом не обладающим.

В правовой системе Кыргызской Республики реализована концепция уголовного проступка. Следовательно, действует Кодекс о нарушениях, а также Кодекс об уголовных проступках. Ст. 61 Кодекса Кыргызской Республики о нарушениях от 13 апреля 2017 г. № 58 предусмотрена ответственность за уклонение от родительских обязанностей, которая напрямую связана с противоправным поведением ребенка.

Невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию детей, повлекшее совершение несовершеннолетним в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет деяния, содержащего признаки нарушения влечен наложение штрафа 1 категории.

Ч. 2 ст. 61 Кодекса предусматривает ответственность за невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию детей, повлек-

¹ Кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 278-З «О браке и семье» (с изм. и доп. по состоянию на 18.12.2019).

шее совершение несовершеннолетним в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет деяния, содержащего признаки проступка. В качестве санкции предусмотрен штраф 2 категории.

В случае невыполнения обязанностей по воспитанию детей, повлекшее совершение несовершеннолетним в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет деяния, содержащего признаки преступления, предусмотрено наложение штрафа 4 категории¹.

Следует отметить, что управление транспортным средством лицом, не имеющим права управления таким транспортным средством, или передача управления таким транспортным средством лицу, не имеющему права на управление транспортным средством, признаются согласно законодательству Кыргызской Республики нарушением, ответственность за который предусмотрена статьей 122 Кодекса Кыргызской Республики о нарушениях.

В целом, анализ законодательства ряда государств-участников СНГ позволяет констатировать, что национальными нормативными правовыми актами предусмотрены действенные меры административного воздействия, направленные на предупреждение создания общественно-опасных ситуаций, обусловленных управлением несовершеннолетними лицами транспортных средств. Указанные правовые положения должны найти свое закрепление в действующем российском административно-деликтном законодательстве.

¹ Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях от 13 апреля 2017 г. № 58 (с изм. и доп. по состоянию на 21.08.2020).

Щеглов Р. П.¹,

*адъюнкт 1 курса Всероссийского института
повышения квалификации сотрудников МВД России*

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГРАЖДАН ЗА ПОЯВЛЕНИЕ В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ В СОСТОЯНИИ АЛКОГОЛЬНОГО ОПЬЯНЕНИЯ, ОСКОРБЛЯЮЩЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ДОСТОИНСТВО И ОБЩЕСТВЕННУЮ НРАВСТВЕННОСТЬ

В данной статье хотелось бы обратить внимание на практические проблемы привлечения к административной ответственности граждан за появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

Ст. 20.21 КоАП РФ предусматривает ответственность за появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность².

Под состоянием опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, в правоприменительной практике понимается, такое состояние опьянения, которое сопровождается грубыми выкриками, непристойной жестикуляцией, утратой чувства стыда, нарушением координации движений или полной беспомощностью при бесчувственном состоянии, также выделяются такие признаки как наличие у гражданина неопрятного внешнего вида, мокрой, грязной, расстегнутой одежды, вызывающей брезгливость и отвращение.

Помимо этого, в работе уделено внимание в большей части на проблемы, которые возникают при привлечении к ответственности лиц, имеющих признаки алкогольного опьянения.

На первый взгляд, проблемы, связанные с привлечением к административной ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ могут показаться незначительными и незаслуживающими внимания, ведь, как правило, указанное правонарушение не несет большой общественной опасности и не влечет наступления негативных последствий для граждан и по большей части нахождение в состоянии опьянения наиболее опасно для самого субъекта правонарушения. Гражданин, находясь в состоянии сильного опьянения в общественном месте, может пострадать как от собственных действий в следствии различных падений, ударов о предметы, так и от воздействия окружающей среды, неблагоприятных погодных условий. Не единичны случаи, когда длительное пребывание на открытом воздухе в холодное время, заканчивается для гражданина не только крайне неблагоприятными последствиями для здоровья, но и смертью. Не стоит забывать, что лицо в состоянии алкогольного опьянения обладает и повышенной виктимностью, нередко

¹ © Щеглов Р. П., 2020.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.

становится объектом совершения корыстных и иных правонарушений. Исходя из изложенного следует, что полицейский, выявляя подобное правонарушение, должен в первую очередь стремиться к оказанию помощи гражданину, который оказался в общественном месте в состоянии опьянения, а уже в последующую очередь к применению к нему мер административного воздействия. Однако следует отметить, что это утверждение по большей части верно, в том, случае, когда гражданин, находящийся в состоянии сильного опьянения, полностью или частично беспомощен. Алгоритм действия в такой ситуации отражен в приказе МВД России от 23 декабря 2011 г. № 1 298 «Об утверждении Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации. В частности, в соответствии с п. 6.5 вышеуказанной инструкции, сотрудники полиции при обнаружении лиц, находящихся в состоянии опьянения, в том числе несовершеннолетних, при необходимости оказывают им первую помощь, организуют незамедлительный вызов на место выездной бригады скорой медицинской помощи, о чем докладывают в дежурную часть территориального органа МВД России, и действуют в соответствии с указаниями дежурного, а также обеспечивают сохранность имущества лиц, находящихся в состоянии опьянения¹.

Однако проблемные ситуации возникают, как правило, в тех случаях, когда правонарушитель находится в общественном месте в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, но при этом не находится в угрожающем для жизни состоянии. Зачастую такие правонарушители, не отдавая себе отчет в том, что их поведение и (или) внешний вид оскорбляют человеческое достоинство и общественную нравственность, поэтому бывают настроены негативно к применению к ним мер административного воздействия и пытаются совершить различные действия, чтобы избежать административной ответственности. В этой связи хотелось бы обратить внимание на то, что в законодательстве имеется вполне законный механизм избежания привлечения к административной ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ за нахождение в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Это становится возможным вследствие пробела в законодательстве, регулирующего порядок привлечения к административной ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ, вопрос допустил ли этот пробел законодатель осознано или нет представляется дискуссионным.

¹ Приказ МВД России от 23 декабря 2011 г. № 1 298 «Об утверждении Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126565/. Режим доступа: по расписанию.

Как уже было сказано, для того действия лица образовывали состав, административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ за появление в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, необходимо соблюдение трех условий: нахождение лица в общественном месте, наличие у лица алкогольного опьянения, внешний вид и поведение лица должны оскорблять человеческое достоинство и общественную нравственность. Установить и закрепить факт нахождения лица в общественном месте сложности не вызывает, это можно сделать, как с помощью фото-видео фиксации, так и свидетельскими показаниями. Зафиксировать внешний вид и поведение, которые оскорбляют человеческое достоинство и общественную нравственность можно аналогичными способами. Сложнее дело обстоит с процессуальным закреплением факта наличия состояния алкогольного опьянения. Для того чтобы описать пробел в законодательстве, позволяющий уйти от административной ответственности необходимо изучить нормативно-правовую базу, касающуюся данного вопроса.

Изначально следует отметить, что в Постановлении Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37 закреплены правила направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения¹.

В свою очередь, критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование содержатся в Приказе Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)». Критериями, при наличии хотя бы одного из которых имеются достаточные основания полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение (за исключением лиц, указанных в ч.ч. 1 и 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ), находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, являются:

- запах алкоголя изо рта;
- неустойчивость позы и шаткость походки;
- нарушение речи;
- резкое изменение окраски кожных покровов лица.

Порядок проведения медицинского освидетельствования и порядок оформления результатов медицинского освидетельствования отражены в приложении № 1 к приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 18 декабря 2015 г. № 933н. Абстрагируясь от порядка проведения освидетельствования, остановимся на порядке оформления результатов. Так, в соответствии

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37 «Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения» // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174719/. Режим доступа: по расписанию.

с п. 14 указанного нормативного правового акта на основании результатов проведенных в рамках медицинского освидетельствования выносятся одно из следующих медицинских заключений о состоянии освидетельствуемого на момент проведения медицинского освидетельствования (далее – медицинское заключение): установлено состояние опьянения; состояние опьянения не установлено; от медицинского освидетельствования освидетельствуемый (законный представитель освидетельствуемого) отказался.

Подробнее хотелось бы остановиться на случаях, когда выносятся медицинское заключение «от медицинского освидетельствования отказался», так в соответствии с п. 19 того же нормативного акта оно выносятся в случаях:

- отказа освидетельствуемого от проведения медицинского освидетельствования (до начала его проведения);
- отказа освидетельствуемого при проведении медицинского освидетельствования от осмотра врачом-специалистом (фельдшером), от любого инструментального или лабораторных исследований, предусмотренных п. 4 настоящего Порядка;
- фальсификации выдоха;
- фальсификации пробы биологического объекта (мочи)¹.

После анализа указанных нормативных правовых актов, можно составить алгоритм действий при выявлении в общественном месте гражданина, который предположительно находится в состоянии алкогольного опьянения и в действиях которого имеются признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ:

- установить является ли место, в котором находится гражданин общественным и имеются ли основания полагать, что лицо находится в состоянии алкогольного опьянения, а именно определить наличие хотя бы одного из следующих признаков (запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы и шаткость походки, нарушение речи, резкое изменение окраски кожных покровов лица);
- оценить внешний вид и поведение гражданина, определить наличие грубых выкриков, непристойной жестикуляции, нарушения координации движений или полной беспомощности при бесчувственном состоянии. Также необходимо определить имеется ли у гражданина неопрятный вид, мокрая, грязная, расстегнутая одежда, вызывающая брезгливость и отвращение;
- при наличии условий, указанных в п.п. 2, 3 в установленном порядке направить лицо на медицинское освидетельствование в медицинскую организацию, имеющую лицензию на осуществление медицинской деятельности по оказанию соответствующих услуг;
- после прохождения направленным лицом медицинского освидетельствования на состояние опьянения, получить от медицинского работника

¹ Приложении № 1 к приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 18 декабря 2015 г. № 933н // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195274/.

соответствующее медицинское заключение, в котором будет указано, установлено или не установлено состояние опьянения, либо зафиксировано, что от медицинского освидетельствования освидетельствуемый отказался;

– в случае, если алкогольное опьянение установлено, то составить протокол об административном правонарушении по ст. 20.21 КоАП РФ и совершить иные процессуальные действия, направленные на обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Однако данный алгоритм применим, в идеальной ситуации, когда правонарушитель не оказывает какого-либо либо интеллектуального противодействия. В частности, лицо, которое находится в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения и оскорбляет своим видом и поведением человеческое достоинство и общественную нравственность, может вполне законно отказаться от прохождения медицинского освидетельствования. Тогда сотрудник полиции в соответствии с п. 7 Постановления Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37 должен внести в протокол направления на медицинское освидетельствования соответствующую отметку.¹ В таком случае установить факт нахождения лица в состоянии алкогольного опьянения не представится возможным, также, как и составить протокол об административном правонарушении по ст. 20.21 КоАП РФ. Принудительное медицинское освидетельствование на состояние опьянения законодательством не предусмотрено. Таким образом, возможной представляется ситуация, когда лицо, находится, например, на улице, в грязной одежде, громко выкрикивает бессвязные слова, не выражаясь при этом нецензурной бранью, изо рта у него исходит резкий запах спиртного, данный факт выявляют сотрудники ППС, предлагают лицу проследовать в медицинскую организацию, чтобы пройти медицинское освидетельствование освидетельствования на состояние опьянения. Лицо же в свою очередь в грубой форме отказывается от прохождения процедуры, не совершая при этом действий, ответственность за которое предусмотрена ст. 20.1 КоАП РФ и ст. 319 УК РФ.

В этом случае, ответственность по ст. 19.3 КоАП РФ также не наступает, так как предусмотрена процедура отказа от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Таким образом, у лица имеется возможность избежать административной ответственности. Также лицо может согласиться на прохождение медицинского освидетельствования, однако умышленно не соблюсти процедуру прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, в частности, сфальсифицировать выдох, в таком случае медицинское заключение о том, что лицо находится в состоянии алкогольного опьянения не будет получено. Ответственность за отказ прохождения медицинского освидетельствования в указанном случае также не наступит.

Следует отметить, что ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ предусматривает ответственность за потребление наркотических средств или психотропных веществ без

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37 «Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174719/. Режим доступа: по расписанию.

назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, новые потенциально опасные психоактивные вещества или одурманивающие вещества на улице, стадионе, в сквере, парке, в транспортном средстве общего пользования, а также в другом общественном месте.¹ Как видно из диспозиции этой правовой нормы, если имеются основания полагать, что лицо потребило наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, новые потенциально опасные психоактивные вещества или одурманивающие вещества на улице, стадионе, в сквере, парке, в транспортном средстве общего пользования, а также в другом общественном месте, то отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения приравнивается к потреблению вышеуказанных веществ.

Об употреблении алкогольной продукции в указанной статье не упоминается, это представляется правильным, ведь в обратном случае, имелись бы формальные основания для привлечения к ответственности лиц, которые находятся в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения, даже незначительном. Также следует обратить внимание, что ст. 20.20 КоАП РФ предусматривает ответственность именно за потребление наркотических средства или психотропных вещества без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных вещества или одурманивающих вещества или же за отказ от прохождения медицинского освидетельствования, если имеются основания полагать, что указанные вещества потреблены в общественном месте, если же нет оснований полагать, что потребление указанных веществ имело место быть в общественном месте, то наступает ответственность по ст. 6.9 КоАП РФ, в том числе и за отказ от прохождения медицинского освидетельствования².

Описанную выше проблему представляется возможным решить двумя путями: практическим и теоретическим. Формально в случае выявления лица, которое находится в общественном месте, имеет признаки, характерные для алкогольного опьянения, состояние данного лица оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность и при этом лицо отказывается пройти медицинское освидетельствование на состояние опьянения, то на лицо представляется возможным составить административный протокол по ст. 6.9 КоАП РФ и обосновать это тем что имелись достаточные основания полагать, что оно потребило наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, а именно у лица

¹ Кодекс Российской Федерации 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс». URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.

² Там же.

имели место быть какие-либо из следующих признаков: неустойчивость позы и шаткость походки, нарушение речи, резкое изменение окраски кожных покровов лица. В изложенной ситуации прослеживается и еще одна проблема, а именно законодательство не содержит дополнительного перечня критериев при наличии которых имеются основания полагать, что лицо потребило наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные веществ, а критерии признаков опьянения общие для всех видов опьянения. Указанный выше практический подход представляется не совсем правильным и не совсем законным.

Теоретический подход к решению данной проблемы, предполагает внесение изменений в ст. 20.21 КоАП РФ. Представляется возможным изложение диспозиции ст. 20.21 КоАП РФ, в следующей формулировке «Появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, либо невыполнение в указанных случаях законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, при условии, что его нахождение в таком состоянии в общественном месте оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность.

Для того чтобы избежать возможных перегибов со стороны правоприменителя, ст. 20.21 КоАП РФ возможно дополнить примечанием в следующей формулировке: «Ответственность за невыполнение в случаях, указанных в статье, законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, при условии, что его нахождение в таком состоянии в общественном месте оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, наступает только в том случае, если зафиксированы конкретные обстоятельства указывающие на то, что внешний вид и (или) поведение гражданина оскорбляет человеческое достоинство или общественную нравственность. Такие обстоятельства должны быть подтверждены фото-видео съемкой, либо свидетельскими показаниями».

Следует отметить, что вышеизложенное предложение является дискуссионным, так как в случае такой формулировки ст. 20.21 КоАП РФ возникает определенная возможность для злоупотребления правоприменителем данной правовой нормой.

Юнева В. А.¹,

адъюнкт 3-го года обучения

факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель: Бондарь Е. О.,

заместитель начальника кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ ИЛИ ИХ АНАЛОГОВ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Проблема незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов с каждым годом не теряет своей актуальности, как в Российской Федерации, так и в странах Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). Например, в период с января по август 2020 г.а в Российской Федерации зарегистрировано 128 708 преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов².

В настоящее время в странах-членах ЕАЭС действует Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 194-3 от 21 апреля 2003 г., Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения от 6 декабря 1985 г., Кодекс Кыргызской республики о нарушениях от 13 апреля 2017 г. № 58 (введен в действие с 1 января 2019 г.).

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V содержит статьи о непринятии мер к уничтожению дикорастущей конопли, непринятии мер к обеспечению охраны наркосодержащих посевов, непринятии мер к пресечению сбыта и (или) немедицинского потребления наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, пропаганде или незаконной рекламы наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, прекурсоров, нарушении требований технической укреплённости объектов и помещений в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров, об уклонении от медицинского обследования и лечения лиц, находящихся в контакте с ВИЧ-инфицированными, больными венерическими болезнями, туберкулезом, а также лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача. Общей санкцией данных статей является штраф, а также приостановление деятельности юридического лица.

Кодекс Кыргызской республики о нарушениях от 13 апреля 2017 г. № 58 включает гл. 12, которая устанавливает штраф за нарушение правил производства

¹ © Юнева В. А., 2020.

² Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – август 2020 года // URL: <https://мвд.рф/reports/item/21244698/>.

и оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, нарушение порядка уничтожения наркотических средств психотропных веществ или их аналогов, нарушение порядка проведения инвентаризации наркотических средств или психотропных веществ.

Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения от 6 декабря 1985 г. имеет статьи о незаконном обороте наркотических средств или психотропных (психовоздействующих) веществ в малых размерах без цели сбыта, об употреблении наркотических средств или психотропных (психовоздействующих) веществ без назначения врача, нарушение которых влечет наложение штрафа. Имеется формулировка о том, если лицо добровольно сдаст наркотические средства или психотропные (психовоздействующие) вещества, добровольно обратится в соответствующее медицинское учреждение для получения медицинской помощи в связи с употреблением наркотических средств или психотропных (психовоздействующих) веществ без назначения врача, то оно освобождается от ответственности за совершение данного правонарушения.

В Кодексе Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. «Об административных правонарушениях» № 194-З предусмотрена административная ответственность за распитие алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива, потребление наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в общественном месте либо появление в общественном месте или на работе в состоянии опьянения, неприятие мер по недопущению потребления и распространения наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, предусмотрено административное наказание в виде штрафа.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит ст. 6.8 «Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества», которая влечет наложение административного штрафа или административного ареста, также часть вторая данной статьи устанавливает ответственность за совершение данных действий лицом без гражданства или иностранного гражданина и влечет административный штраф с административным выдворением за пределы РФ либо административный арест с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Примечанием к ст. 6.8 КоАП РФ является то, что если лицо добровольно сдаст наркотические средства, психотропные вещества, их аналоги или растения, либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, приобретенные без цели сбыта, освобождается от административной ответственности.

Таким образом, по нашему мнению, нет необходимости в дополнении ст. 6.8 КоАП РФ иными формулировками, так как санкция предусматривает более жесткое наказание, чем в странах ЕАЭС. Считаем, что следует исключить примечание, в котором указано дозволение освобождения от административной ответственности лицо которое добровольно сдало наркотические средства или психотропные вещества, так как это позволит предупредить повторное совершение данного административного правонарушения.

Исходя из вышеперечисленного сделаем вывод, что в странах-членах ЕАЭС лицо, совершившее административное правонарушение в сфере незаконного оборота наркотических средств или психотропных веществ и их аналогов, привлекается к административной ответственности, в соответствии с административно-деликтным законодательством. Подчеркнем, что в каждой стране-участнице ЕАЭС действующее административно-деликтное законодательство применяется с учетом различных национальных особенностей (культурных, социальных и пр.).

Ярыгин Т. Ю.¹,

*курсант факультета подготовки сотрудников
для оперативных подразделений полиции*

Научный руководитель: Жалсанов Б. Ц.,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ КИБЕРУГРОЗАХ

В настоящее время сложно представить жизнь человека без использования достижений технического и научного прогресса. На протяжении многих лет люди пытаются улучшить качество своей жизни, усовершенствовать имеющиеся технологии. Так в повседневной деятельности человека появились: компьютер, всемирная сеть Интернет, сотовая связь, мобильный телефон. Всеобщая компьютеризация и информатизация населения позволяют намного быстрее и качественнее решать обыденные задачи и достигать определенных целей. Информационные технологии все больше проникают в общественные сферы деятельности, что вызывает значительный рост разного рода киберугроз и приводит к серьезным изменениям в сознании миллиардов людей.

Киберугроза – целенаправленное вредоносное воздействие на телекоммуникационные и компьютерные системы, являющиеся элементами киберфизических систем, реализованное с помощью компьютерных и информационных технологий.

Для наиболее полной и точной оценки сложившихся обстоятельств в сфере информационных технологий, важно отметить, а каким именно образом появляются условия возникновения киберугрозы?

На сегодняшний день можно выделить три основных условия возникновения и последующие реализации киберугрозы.

1. Целенаправленные кибератаки.
2. Пренебрежение собственной защитой персональных данных.
3. Халатность организаций или же работников организации, на которых возложена обязанность по защите персональных данных клиентов.

В случаях, если же осуществляется целенаправленная кибератака информационного ресурса, в дело вступает государственная система сбора и обмена информацией о компьютерных атаках на территории Российской Федерации называемая «ГосСОПКА», разработанная и созданная совместно с ФСБ России и ведущими специалистами «Лаборатории Касперского» по борьбе с киберугрозами. Главными задачами центра являются:

1. Прогнозирование в области информационной безопасности.
2. Взаимодействие организаций-владельцев информационных ресурсов в ходе работ по обнаружению, предупреждению и ликвидации последствий кибератак.
3. Контроль степени защищенности информационных ресурсов Российской Федерации от кибератак.

¹ © Ярыгин Т. Ю., 2020.

4. Расследование компьютерных инцидентов.

С ростом киберпреступлений, появилась необходимость быстрого реагирования на совершенные преступления в этой области. Данную задачу, Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 2017 г. № 620 «О совершенствовании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации», поставили перед правоохранительными органами.

Надо сказать, что с каждым годом возможности и потенциал современных вирусов, шпионского оборудования и хакеров в частности также растут, что приводит к снижению безопасности пользования Интернетом и в первую очередь это касается персональных данных пользователей.

Стоит сказать, что правоохранительные органы также совершенствуются в этом довольно не легком вопросе. Большинство из совершенных киберпреступлений имеют характеристику скрытных преступлений, то есть, их довольно трудно выявлять и раскрывать по горячим следам. От этого и появляется главная задача полиции - предупреждение и предотвращение таких преступлений.

Полиция, развиваются в направлении противодействия таким преступлениям быстрыми темпами. Для реализации этих целей в МВД России было создано Управление «К» МВД России, которое пределах своей компетенции, осуществляет выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие

1) преступлений в сфере компьютерной информации:

- неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации;
- создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ;
- нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации либо информационно-телекоммуникационных сетей;
- мошенничество в сфере компьютерной информации.

Но не стоит забывать и о том, что на плечах руководителей организаций, и непосредственно персонала который осуществляет обработку и хранение персональных данных клиентов, лежит ответственность по обеспечению сохранности этих данных. Для защиты данных клиентов, работникам достаточно выполнять политику конфиденциальности, использовать лицензированное программное обеспечение, а так же последнюю версию антивирусной программы и исключить возможность доступа на вредоносные сайты. Все эти базовые и годами выработанные методы по защите персональных данных клиентов, позволяют организациям избежать непреднамеренной утечки данных, поскольку ответственность за их сохранность несет непосредственно сама организация.

Для недопущения подобных ситуаций, имеются необходимые нормативно-правовые акты, в частности КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2020) в котором как раз и содержатся нормы, регулирующие данный вопрос. К ним относится гл. 13 «Административные правонарушения в области связи и информации», а именно ч. 6 ст. 13.11. «Нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных», ч.ч. 2, 5 и 6 ст. 13.12. «Нарушение правил защиты информации».

Помимо КоАП РФ, к нормативным правовым актам, регулирующим вопросы (связанные с киберпреступностью) относятся:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 18.02.2020):

- ст. 159.3 Мошенничество с использованием электронных средств платежа;
- ст. 159.6 Мошенничество в сфере компьютерной информации;
- гл. 28. Преступления в сфере компьютерной информации, а именно: ст.ст. 272–274, 274.1.

2. Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации».

3. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

4. Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 2008 г. № 351 (ред. от 22.05.2015) «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена».

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что тенденции современного административного права не стоят на месте. Они развиваются в направлении к противодействию, возникающими перед ним новыми проблемами и новыми киберугрозами в частности. В XXI в. человек не может обойтись без современных информационных ресурсов.

Их использование сопряжено с различными рисками, а именно киберугрозами. При работе пользователей с сетью, в том числе с использованием своих персональных данных, они подвергаются опасности. Угроза представляет собой не потерю данных, а их использование в преступных целях. В данном докладе рассмотрены основные механизмы противодействия киберугрозам. Государственные органы, а в частности Управление «К» МВД России, совместно с ведущими специалистами в данной области, осуществляют непрерывный мониторинг и анализ поступающих угроз в реальном времени, с помощью государственной системы обмена информации «ГосСОПКА» в целях профилактики и предотвращения данных преступлений.