

Краснодарский университет МВД России

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Материалы
Международной научно-практической конференции

(6 октября 2022 г.)

Краснодар
2023

УДК 340+08
ББК 67.4+94
Т338

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Редакционная коллегия:

И. В. Яблонский, кандидат исторических наук, доцент (председатель);

К. Д. Рыдченко, кандидат юридических наук, доцент
(заместитель председателя);

Н. В. Агаронова (ответственный секретарь);

В. В. Денисенко, доктор юридических наук, профессор;

А. А. Затолокин, кандидат юридических наук, доцент

Теория и практика административного права и процесса

Т338 [Электронный ресурс] : материалы Междунар. науч.-практ. конф.,
6 окт. 2022 г. / редкол.: И. В. Яблонский, К. Д. Рыдченко,
Н. В. Агаронова и др. – Электрон. дан. – Краснодар : Краснодарский
университет МВД России, 2023. – 1 электрон. опт. диск.

ISBN 978-5-9266-1930-7

В сборнике представлены материалы Международной научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса», состоявшейся в Краснодарском университете МВД России 6 октября 2022 г.

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

УДК 340+08
ББК 67.4+94

ISBN 978-5-9266-1930-7

© Краснодарский университет
МВД России, 2023

Содержание

Лубенков А.В. Начало административно-деликтного процесса по законодательству Республики Беларусь.....	6
Денисенко В.В. Формирование и правоприменение административно-деликтного законодательства в образованных в составе Российской Федерации новых субъектах.....	12
Жеребцов А.Н. К вопросу о предмете административного права.....	28
Солдатов А.П. Сниффинг: некоторые аспекты административной ответственности.....	37
Труфанов М.Е., Должникова Е.В. Квалификационные разграничения между оскорбительным приставанием и причинением побоев.....	41
Шевцов А.В. Административно-правовые формы взаимодействия участковых уполномоченных полиции с иными субъектами административной юрисдикции.....	47
Затолокин А.А. Органы внутренних дел как субъект реализации мер государственного управления в период пандемии COVID-19.....	53
Каданина А.В., Шкеля О.В. Обзор последних изменений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с позиций правоприменения.....	56
Рассказов В.Л. Рыночные отношения и институт экономического правосудия: проблема детерминации и особенности проявления в России.....	59
Катаева О.В., Ряпухина И.А. О необходимости совершенствования информационных ресурсов для обеспечения миграционного правопорядка в Российской Федерации.....	62
Костенко Е.А. Административная ответственность за нецелевое использование земельных участков: теория и практика...	66
Магомедова З.И. Актуальные проблемы применения мер административного принуждения в деятельности по охране общественного порядка.....	71
Назаренко Р.М. К вопросу о реализации положений, предусмотренных частью 2 статьи 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.....	78
Ольшевская А.В. Административно-правовой статус сотрудника полиции: анализ законодательства.....	82
Сосновская Ю.Н. К вопросу об административно-правовом обеспечении служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел.....	87

Волкова В.В. Основания возникновения поощрительных правоотношений в системе государственно-служебных отношений...	97
Поезжалов В.Б. К вопросу о соотношении уголовной и административной ответственности.....	102
Амельчакова В.Н., Суслова Г.Н. Проблемы определения вины юридического лица в административном праве.....	106
Алексеев С.Н. Компромисс в контексте института освобождения лица от административной ответственности.....	110
Денисенко С.Г. Вопросы квалификации публичных действий, направленных на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности или исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий в указанных целях.....	114
Бескорвайная Е.С., Голубихина Н.В. Административно-правовое регулирование отношений собственности с участием субъектов публичной власти.....	121
Катков М.А. Организационные и тактические основы деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.....	123
Козлов В.Н. Проблема правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.....	127
Шевченко В.М. Авторские и смежные права как объект административного правонарушения.....	129
Колосова И.В. Методы административно-правового регулирования.....	132
Курашкин А.Н. К вопросу об инновационных решениях при построении, внедрении и эксплуатации АПК «Безопасный город».....	139
Марков А.В. Проблемы правового регулирования использования средств индивидуальной мобильности несовершеннолетними.....	143
Цындра В.Н. Особенности санкции правовой нормы об административной ответственности.....	148
Хабилова Л.Д. Некоторые проблемные аспекты, возникающие у сотрудников полиции при производстве дел об административных правонарушениях.....	151
Яблонский И.В., Кочкин А.А. Некоторые особенности применения статьи 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по инициативе сотрудников следственных подразделений органов внутренних дел в качестве меры профилактического воздействия.....	158

Шарлова М.Н. Применение полицией административно-профилактического воздействия к несовершеннолетним правонарушителям и их родителям.....	163
Вакуленко М.В. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции по делам об административных правонарушениях.....	168
Давиденко М.А. Классификация административных правонарушений, содержащих институт административной преюдиции.....	172
Давыдова С.Ю. Крайняя необходимость в административном праве: ретроспективный аспект.....	176
Догонов Д.В. Причины возникновения деликтных квиринальных отношений и пути их решения.....	180
Семенова А.А. К проблеме административно-правового регулирования деятельности полиции по противодействию опасным увлечениям подростков и молодежи.....	184

Лубенков Александр Владимирович,
заместитель начальника кафедры
административной деятельности
факультета милиции учреждения образования
«Могилевский институт Министерства внутренних дел
Республики Беларусь»,
кандидат юридических наук, доцент

НАЧАЛО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРОЦЕССА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

С марта 2021 года Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП)¹ и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП)² претерпели существенные изменения. Однако, как показывает правоприменительная деятельность органов внутренних дел Республики Беларусь (далее – ОВД) существенные проблемы возникают уже на стадии начала административно-деликтного процесса. Причины этому высказываются самые различные, но не будем их озвучивать, а обратимся к конкретным нормам права.

Так, анализ ст. 9.5 ПИКоАП показывает, что административно-деликтный процесс считается начатым с момента:

оформления процессуального документа (например, протокола опроса или иного процессуального действия; постановления о применении мер обеспечения административного процесса; постановления, когда применяется ускоренный порядок ведения административного процесса);

фактического административного задержания физического лица.

Со дня начала административно-деликтного процесса, согласно ст. 11.1 ПИКоАП, у лица, ведущего административно-деликтный процесс, есть десять суток для подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению.

¹ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: 6 янв. 2021 г. № 91-З: принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г.: одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2022.

² Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: 6 янв. 2021 г. № 91-З: принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г.: одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2022.

Однако при этом необходимо учитывать следующее:

согласно ст. 9.5 ПИКоАП, административно-деликтный процесс может быть начат не только при наличии повода (например, заявления) для начала административно-деликтного процесса, но и при наличии оснований для его начала;

момент регистрации заявления о совершенном административном правонарушении в книге учета, находящейся в отделе внутренних дел, без оформления процессуальных документов либо без осуществления фактического административного задержания физического лица не является моментом начала административно-деликтного процесса и не влечет за собой начало течения сроков подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению.

Изучение правоприменительной практики показывает, что с момента регистрации заявления об административном правонарушении (по которому еще нужно провести проверку, чтобы достоверно установить основания для начала процесса) сотрудники ОВД начинают отсчет десяти суток, положенных по закону на подготовку дела об административном правонарушении к рассмотрению. Согласно ст. 9.5 ПИКоАП, регистрация заявления о правонарушении, по которому еще необходимо провести проверку, не является моментом начала административно-деликтного процесса. При указанном подходе правоприменители сами лишают себя нескольких суток, которых, как показывает практика, зачастую так не хватает для качественной подготовки дела.

Сотрудники ОВД в отдельных случаях объясняют такое положение дел в исследуемой области тем, что руководители ОВД на заявлениях учиняют следующую запись-указание: «Провести проверку в порядке ПИКоАП». Однако в этом случае следует понимать, что современный ПИКоАП никаких проверок не регламентирует. Статья 1.1 ПИКоАП определяют исключительно порядок административно-деликтного процесса.

Таким образом, исходя из указанных законодательных установлений руководитель ОВД, при наличии в собранных материалах всех необходимых обстоятельств, должен учинять запись с указанием о подготовке в порядке ПИКоАП в установленные сроки дела об административном правонарушении к рассмотрению, а не о проведении проверки.

Как представляется, проверка по заявлению (когда необходимо установить наличие оснований для начала административно-деликтного процесса, при их отсутствии) может быть проведена в порядке, определенном Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»¹.

¹ Об обращениях граждан и юридических лиц: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г. № 300-З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2022.

В указанном выше случае полученную информацию представляется целесообразным фиксировать не путем составления протоколов процессуальных действий (протоколов опроса и др.), а путем оформления, например, объяснений. Объяснение – это не процессуальный документ, оно может быть получено вне рамок ведения административно-деликтного процесса. Иными словами, объяснение в указанных случаях – это способ хранения информации до начала либо административно-деликтного процесса, либо уголовного процесса.

Изложенное позволяет сделать вывод, что если в ходе проверки, проведенной в установленные сроки, не будут обнаружены основания для начала административно-деликтного процесса, то должно быть принято решение в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц», а если последние будут установлены, то необходимо начать административно-деликтный процесс одним из способов, указанных в ст. 9.5 ПИКоАП. Целесообразно это сделать путем составления процессуальных документов.

В свою очередь, процессуальное оформление осмотра (составление протокола осмотра), как представляется, не во всех случаях следует считать моментом начала административно-деликтного процесса. Дело в том, что на практике не редки случаи, когда только по результатам проведения осмотра можно либо получить основания для начала административно-деликтного процесса, либо удостовериться в их отсутствии. В результате получается, что правоприметитель, игнорируя вышеуказанные соображения и проводя осмотр, начинает административно-деликтный процесс не имея на то оснований. Но это прямо противоречит требованиям ст. 9.5 ПИКоАП, согласно которой процесс может быть начат при наличии и поводов и оснований. Все это приводит к тому, что на практике бывает во многих случаях необоснованно начат административно-деликтный процесс, который в последующем необходимо прекращать. А прекращенные дела, как известно, это не лучший показатель правоприменительной деятельности.

В этом случае представляется оправданным обратиться к опыту уголовно-процессуального регулирования производства процессуальных действий и позволить правоприметелю осуществлять отдельные виды осмотра (например, осмотр места происшествия) до начала административно-деликтного процесса.

Подводя итог изложенному можно сделать вывод, что нормы ПИКоАП, регламентирующие порядок начала административно-деликтного процесса, де-юре связывают его начало с установлением как поводов, так и оснований для его начала, а де-факто – с производством процессуальных действий. Однако, как показывает правоприменительная практика, производство отдельных процессуальных действий направлено на получение именно оснований для начала административно-деликтного

процесса (признаков административного правонарушения). Объективная невозможность разрешить правоприменителю без документального подтверждения наличия оснований для начала административно-деликтного процесса (по своему усмотрению принимать решение о начале административно-деликтного процесса) обуславливает обязанность законодателя максимально строго регламентировать процессуальный порядок закрепления оснований для его начала.

С учетом требований к современной правоохранительной практике представляется целесообразным ст. 9.5 ПИКоАП «Начало административного процесса» дополнить частью 2 следующего содержания:

«До начала административного процесса могут быть получены объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребованы дополнительные документы, назначена проверка финансово-хозяйственной деятельности в случаях, предусмотренных законодательными актами, произведены осмотр места происшествия, помещения или иного законного владения, не являющегося жилищем, компьютерной информации, местности, предметов, документов, фактическое задержание и личный обыск при задержании.»

Предлагаемые изменения устраняют выявленные пробелы законодательства, позволят унифицировать используемую терминологию и правоприменительную практику, будут способствовать экономии сил и средств, затрачиваемых на трудоемкий процесс необоснованного начала и вынужденного прекращения административно-деликтного процесса.

Таким образом, при установлении поводов и оснований для начала административно-деликтного процесса его следует считать начатым не с момента регистрации заявления (сообщения), а с момента оформления процессуальных документов либо с момента фактического административного задержания.

В свою очередь, фактическое административное задержание как момент начала административно-деликтного процесса в теории и на практике вызывает немало вопросов.

Так, согласно ст. 9.5 ПИКоАП «Начало административного процесса», при наличии поводов и оснований для начала административного процесса он считается начатым с момента фактического административного задержания физического лица. Согласно ст. 8.4. ПИКоАП «Сроки административного задержания физического лица», срок административного задержания физического лица исчисляется с момента его фактического задержания.

Таким образом, в соответствии с ПИКоАП, с момента фактического задержания начинается как административно-деликтный процесс, так и административное задержание. Иными словами, теперь любое фактическое задержание автоматически начинает административно-деликтный процесс.

Возникает вопрос, что (какие действия) следует понимать под фактическим административным задержанием?

Ранее в своих публикациях мы уже обращали внимание на то, что изучение практики применения административного задержания показывает, что в момент фактического задержания достоверно установлен, как правило, лишь только повод к началу административного процесса¹, под которым в ст. 9.1 ПИКоАП понимаются источник информации о событии административного правонарушения.

Таким образом, можно сделать следующие взаимосвязанные выводы:

- административный процесс может быть начат только при наличии поводов и оснований для его начала;
- административный процесс начинается с момента фактического административного задержания;
- административное задержание начинается с момента фактического задержания;
- фактическое задержание представляет собой фактическое ограничение права на свободу передвижения;
- основанием фактического задержания физического лица являются закрепленные в ПИКоАП поводы к началу в отношении него административного процесса;
- фактическое задержание автоматически начинает административно-деликтный процесс, но для начала последнего нужны не только поводы, но и основания;
- в момент фактического административного задержания, как правило, достоверно известны лишь только поводы к началу административного процесса и необходимо провести еще ряд мероприятий для установления оснований (признаков административного правонарушения) для начала административного процесса.

Резюмируя изложенное, можно заключить, что в существующем виде фактическое административное задержание не может выступать началом административно-деликтного процесса, так как для начала последнего необходимо установить и поводы, и основания, а в момент фактического задержания достоверно установлены, как правило, лишь поводы для начала административно-деликтного процесса и требуется время для установления оснований для начала административного процесса. Представляется, что в качестве начала административно-деликтного процесса следует признать не фактическое задержание, а процессуальное оформление административного задержания физического лица.

¹ Лубенков А.В. Административное принуждение в деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь по охране общественного порядка / под ред. Т.В. Телятицкой; УО «Могилевский высший колледж МВД Республики Беларусь». Минск: Право и экономика, 2013. 150 с.

С учетом изложенного представляется целесообразным в ст. 9.5 ПИКоАП «Начало административного процесса» закрепить следующее положение:

«До начала административного процесса может быть осуществлено фактическое задержание и личный обыск задержанного».

Предлагаемые изменения устранят выявленные пробелы законодательства и правоприменительной практики, позволят унифицировать используемую терминологию и правоприменительную практику, будут способствовать экономии сил и средств, затрачиваемых на трудоемкий процесс необоснованного начала и вынужденного прекращения административно-деликтного процесса.

Денисенко Виктор Васильевич,
профессор кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор

ФОРМИРОВАНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБРАЗОВАННЫХ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НОВЫХ СУБЪЕКТАХ

Признание государственного суверенитета и независимости Донецкой и Луганской народных республик¹, Запорожской и Херсонской областей², последовавшее за этим подписание и ратификация договоров между Российской Федерацией и вышеназванными субъектами о принятии их в состав Российской Федерации и образовании новых субъектов³, и

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.02.2022 № 71 «О признании Донецкой Народной Республики» // официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202202220002>; Указ Президента Российской Федерации от 21.02.2022 № 72 «О признании Луганской Народной Республики» // официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202202220001>

² Указ Президента Российской Федерации от 29.09.2022 № 685 «О признании Запорожской области» // <http://www.kremlin.ru/acts/news/69463>; Указ Президента Российской Федерации от 29.09.2022 № 686 «О признании Херсонской области» // <http://www.kremlin.ru/acts/news/69464>

³ Федеральный закон от 04.10.2022 № 372-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050001>;

Федеральный закон от 04.10.2022 № 373-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050002>;

Федеральный закон от 04.10.2022 № 374-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050003>;

Федеральный закон от 04.10.2022 № 375-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта». Официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050004>

федеральных конституционных законов от 4 октября 2022 года, законодательно закрепивших факт принятия в состав Российской Федерации новых территорий и образования в ее составе новых субъектов¹ стало основанием для новых социально-правовых реалий на территории новых субъектов Российской Федерации.

Интеграция новых субъектов Российской Федерации в ее правовую систему будет осуществляться исходя из следующих закрепленных в федеральных конституционных законах положений о действии законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации на территории ее новых субъектов.

Со дня принятия в Российскую Федерацию Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей и образования в ее составе новых субъектов на их территории действуют законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Нормативные правовые акты Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей, принятые до их принятия в состав Российской Федерации, продолжают действовать до окончания переходного периода, т. е. до 1 января 2026 года или до принятия нормативного правового акта Российской Федерации и/или правового акта нового субъекта в составе Российской Федерации (ст. 4 ФКЗ № 5-8 от 4 октября 2022 года). Наряду с этим, для Запорожской и Херсонской областей аналогичным образом определен порядок действия нормативных правовых актов, применявшихся с соответствием с решениями военно-гражданской администрации областей на момент их принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе новых субъектов.

Практическое воплощение шагов по интеграции новых субъектов в правовую систему Российской Федерации будет осуществлять значительное число субъектов с разным уровнем участия и компетенции.

¹ Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики» // официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050005>;

Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Луганской Народной Республики» // официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050006>; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Запорожской области" // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050007>;

Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области» // официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050008>

Прежде всего, это вновь назначенные врио Глав Донецкой и Луганской народных республик (Пушилин Денис Владимирович и Пасечник Леонид Иванович)¹, Губернаторов Запорожской и Херсонской областей (Балицкий Евгений Витальевич и Сальдо Владимир Васильевич)², утвержденные Советом Государственной Думы депутаты-координаторы по взаимодействию с новыми субъектами (ДНР – Дмитрий Саблин, ЛНР – Виктор Водолацкий, Запорожье – Андрей Красов, Херсонщина – Глеб Хор)³. В этих процессах будет задействовано значительное число федеральных и региональных депутатов, должностных лиц действующих федеральных органов государственной власти и органов власти, формируемых в новых субъектах Российской Федерации. Не должны оставаться в стороне и представители науки, усилия которых должны быть направлены на теоретическое осмысление и научное обоснование различных аспектов интеграции в правовую систему Российской Федерации ее новых субъектов.

В этой связи остановлюсь на некоторых организационно-правовых аспектах формирования и правоприменения административно-деликтного законодательства в образованных в составе Российской Федерации новых субъектах.

Прежде всего, обращу внимание на существенное различие в административно-деликтном законодательстве Российской Федерации и на территориях, вновь принятых в ее состав, которые необходимо учитывать при адаптации их законодательства в правовую систему Российской Федерации.

Российское административно-деликтное законодательство двухуровневое и состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, с принятием в состав РФ новых субъектов на их территории начинают действовать нормы КоАП РФ. С одной стороны, это обуславливает знание лицами, проживающими на территориях вновь образованных субъектов РФ, положений КоАП РФ и соблюдение ими содержащихся в них норм. С другой, наличие системы

¹ Указ Президента Российской Федерации от 04.10.2022 № 705 «Об исполняющем обязанности Главы Донецкой Народной Республики» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050009>; Указ Президента Российской Федерации от 04.10.2022 № 706 «Об исполняющем обязанности Главы Луганской Народной Республики» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050010>

² Указ Президента Российской Федерации от 04.10.2022 № 707 «Об исполняющем обязанности Губернатора Запорожской области» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050011>; Указ Президента Российской Федерации от 04.10.2022 № 708 «Об исполняющем обязанности Губернатора Херсонской области» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050012>

³ Совет ГД утвердил депутатов - координаторов по взаимодействию с новыми субъектами. URL: <http://duma.gov.ru/news/55410>

субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями в сфере административно-деликтных отношений. Это и должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, судьи и органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, а также субъекты, уполномоченные осуществлять пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, а также должностные лица, на которых возлагается исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях. В этой связи напомним об опыте, который накоплен в нашем университете по правовой переподготовке преподавателей Крымского филиала университета и практических сотрудников правоохранительных органов Республики Крым и города федерального значения Севастополь. Этот опыт найдет применение и сейчас, однако необходимо его скорректировать с учетом тех недоработок, которые имели место при адаптации законодательства Республики Крым и Севастополя в правовую систему Российской Федерации.

Наряду с этим, на первоначальном этапе применения норм КоАП РФ в новых субъектах будут иметь место сложности с определением субъектов административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ. Прежде всего, это будет касаться физических лиц, ответственность которых может отличаться в зависимости от того, являются ли они гражданами РФ, или иностранными гражданами либо лицами без гражданства.

В соответствии с принятыми федеральными конституционными законами «со дня принятия в РФ и образования в ее составе новых субъектов, граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживавшие на этот день на указанных территориях, а также выехавшие с этих территорий в РФ и их несовершеннолетние дети приобретают гражданство РФ при условии принесения Присяги гражданина РФ, за исключением лиц, не достигших возраста 14-ти лет, недееспособных и неспособных вследствие ограниченных возможностей прочитать или произнести текст Присяги гражданина РФ и (или) собственноручно его подписать. К указанной процедуре есть уточнение, а именно. приобретение гражданства возможно после подачи заявления и принесения присяги гражданина РФ. Жителям, которые хотят отказаться от российского гражданства, дан месяц, чтобы подать соответствующее заявление.

Вместе с тем начало реализации вышеназванных положений не совпадает с моментом вступления в силу федеральных конституционных законов о принятии в РФ и образовании в ее составе новых субъектов. Такой вывод основан на положениях данных законов, из которых следует, что «порядок подачи заявления о выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, форма заявления, перечень представляемых документов и срок

оформления паспорта устанавливаются Президентом Российской Федерации»¹. Аналогичным образом определено, что «порядок подачи заявления о нежелании состоять в гражданстве Украины, форма заявления, перечень представляемых документов, порядок учета и срок хранения заявлений устанавливаются Президентом Российской Федерации»². Однако на момент подготовки мною данного материала (6 октября 2022 года) соответствующие Указы Президента Российской Федерации отсутствуют. При этом рассмотрение поданных до 4 октября 2022 года заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации прекращается³.

На первоначальном этапе могут возникать сложности и в случаях привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения в области дорожного движения. Это может быть обусловлено как отсутствием системы автоматической фиксации административных правонарушений, предусмотренных главой 12 КоАП РФ, так и состоянием учетно-регистрационной системы автотранспортных средств. В этой связи отмечу, что МВД России подготовлен проект документа, в соответствии с которым предполагается, что для автотранспорта в ДНР будет использоваться код 80, в ЛНР – 81, в Херсонской области – 84 и в Запорожской области – 85. Напомню, что в 2014 году Крым и Севастополь, вошедшие в состав России, получили коды 82 и 92 соответственно.

Еще одна особенность правоприменения на территории Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей обусловлена проведением специальной военной операции, вследствие чего границы новых территорий подвижны и не имеют окончательного закрепления. Это лишь некоторые аспекты, которые мною озвучены в связи с началом действия на территории новых субъектов РФ КоАП РФ.

Как ранее было отмечено, в Российской Федерации действует двухуровневое законодательство об административных правонарушениях. При этом, приоритетное значение имеет КоАП РФ поскольку, во-первых, его действие распространяется на всю территорию Российской Федерации; во-вторых, в соответствии с ч. 2 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;

¹ См.: ч. 5 ст. 5 Федеральных конституционных законов от 04.10.2022 № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ.

² См.: ч. 11 ст. 5 Федеральных конституционных законов от 04.10.2022 № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ.

³ См.: ч. 8 ст. 5 Федеральных конституционных законов от 04.10.2022 № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ.

2) перечня видов административных наказаний и правил их применения;

3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Наряду с этим только КоАП РФ определяет:

- подсудность дел об административных правонарушениях судам;
- подведомственность дел об административных правонарушениях комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, федеральным органам исполнительной власти;

- подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с задачами и функциями, возложенными на органы государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами.

Субъекты Российской Федерации в свою очередь наделены достаточно широкими полномочиями в области законодательства об административных правонарушениях и вправе (именно вправе, а не обязаны) принимать собственные законы об административных правонарушениях, но только в соответствии с положениями КоАП РФ, в частности, в соответствии с положениями ст. 1.3.1 КоАП РФ, установившей предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Хотя действующая редакция ст. 1.1 КоАП РФ не содержит требования о том, что правовое регулирование вопросов, отнесенных КоАП РФ к полномочиям субъектов Российской Федерации, должно осуществляться в субъекте Российской Федерации единым законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, практически во всех субъектах Российской Федерации, входящих в состав Российской Федерации, были приняты именно единые законы об административных правонарушениях.

Законодательство об административных правонарушениях, которое действовало на территории Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей существенно отличаются друг от друга.

Наиболее адаптировано к российскому законодательству законодательство Луганской народной республики, на территории которого с 1 октября 2016 года действует Кодекс Луганской народной республики об административных правонарушениях¹. Его структура и основные положения фактически повторяют структуру и содержание КоАП РФ. И даже санкции за административные правонарушения в виде административных штрафов предусмотрены в российских рублях и в тех же размерах, что и в КоАП РФ. В этой связи на территории Луганской народной республики наиболее безболезненно пройдет переход на действие КоАП РФ с учетом того, что действующие органы полиции ЛНР накопили достаточный опыт по его применению. Однако потребуется разработка и принятие нового регионального закона, с учетом требований КоАП РФ о разграничении полномочий РФ и субъектов РФ в сфере административно-деликтного законодательства.

В Донецкой народной республике был выбран иной вариант регулирования административно-деликтных отношений на подконтрольной ей территории. Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики № 2-22 от 27 февраля 2015 года «О временном порядке применения на территории Донецкой Народной Республики Кодекса Украины об административных правонарушениях»² было определено, что вышеназванный Кодекс (в редакции 2013 года) будет действовать до принятия Кодекса об административных правонарушениях Донецкой Народной Республики. При этом в ст. 5 вышеназванного Постановления было закреплено, что во временно применяемом Кодексе Украины «под словами «Украина» следует понимать «Донецкая народная республика», «милиция» - «полиция»; такой же подход применен к органам и должностным лицам субъектов – участникам административно-деликтных правоотношений. В применяемом на территории ДНР Кодексе Украины об административных правонарушениях было сохранено наименование «административные взыскания», одним из которых выступал «штраф», которые в большинстве статей исчислялись в величине кратной «не облагаемых налогом минимумов доходов граждан», а в ряде статей в карбованцах (например, ст.ст. 86, 124-1, 160-3 и др.). В дальнейшем Кодекс стал дополняться статьями в санкциях которых штраф исчисляется в рублях (например, ст. 135-1, 149-1, 155-2 и др.), но

¹ Кодекс Луганской Народной Республики об административных правонарушениях. Регистрационный номер: 109-П. Дата принятия: 15 июля 2016 года. Вступление в силу: 1 октября 2016 года (в редакции от 20.09.2022г.) // официальный сайт Народного Совета Луганской народной республики // <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/18910>

² Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики № 2-22 от 27 февраля 2015 года «О временном порядке применения на территории Донецкой Народной Республики Кодекса Украины об административных правонарушениях» // http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2014/07/PostanovN2_22_27022015.pdf

без указания, что речь идет о российских рублях, как это было сделано в КоАП ЛНР. Таким образом, Административный кодекс ДНР (а именно так он называется на сайте «pravodnr.ru», где опубликованы действующие на территории ДНР законы), представляет собой адаптированный вариант украинского законодательства об административных правонарушениях¹. На момент принятия Донецкой народной республики в состав Российской Федерации Кодекс ДНР об административных правонарушениях так и не был разработан и принят. Таким образом в ДНР как субъекте РФ предстоит работа и по адаптации на его территории положений КоАП РФ и по разработке регионального закона об административных правонарушениях.

В новых субъектах Российской Федерации – Запорожской и Херсонской областях предстоит практически с нуля внедрять действие положений КоАП РФ и в дальнейшем разрабатывать региональное административно-деликтное законодательство.

Применительно к теме своего выступления обращаю внимание на то, что, закрепив федеральный и региональный уровни законодательства об административных правонарушениях, законодатель оставил без внимания вопрос о возможных изменениях в федеративном устройстве Российской Федерации.

Как показывает анализ ст. 65 Конституции Российской Федерации, в ее текст с момента принятия Основного закона и до настоящего времени внесено 16 изменений, касающихся федеративного устройства Российской Федерации, на практике изменение которого может происходить путем:

1) объединения регионов, ранее входивших в состав Российской Федерации, либо создания вместо одного субъекта Российской Федерации двух или более новых субъектов (5 изменений:

Забайкальский край (в связи с его образованием с 1 марта 2008 года в результате объединения прекративших существование с 1 марта 2008 года в качестве субъектов Российской Федерации Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа)²;

Камчатский край (в связи с его образованием с 1 июля 2007 года в результате объединения прекративших существование с 1 июля 2007 года в качестве субъектов Российской Федерации Камчатской области и Корякского автономного округа)³;

¹ Административный кодекс ДНР // <https://pravodnr.ru/lawdnr/kodeksi/administrativnyiy-kodeks-dnr>

² Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: федер. конституц. закон от 21.07.2007 № 5-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 30, ст. 3745.

³ Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: федер. конституц. закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 29, ст. 3119.

Красноярский край (в связи с его образованием с 1 января 2007 года в результате объединения Красноярского края и прекративших существование с 1 января 2007 года в качестве субъектов Российской Федерации Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа)¹;

Пермский край (в связи с его образованием с 1 декабря 2005 года в результате объединения прекративших существование с 1 декабря 2005 г. в качестве субъектов Российской Федерации Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа)²;

Иркутская область (в связи с ее образованием с 1 января 2008 года в результате объединения Иркутской области и прекратившего существование с 1 января 2008 года в качестве субъекта Российской Федерации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа)³;

2) принятия в состав Российской Федерации новых субъектов, ранее территориально не входивших в нее (6 изменений: в 2014 году Республика Крым⁴ и город федерального значения Севастополь⁵, в октябре 2022 года Донецкая и Луганская народные республики, Запорожская и Херсонская области).

В первом случае потребуются шаги по реформированию, во втором – по формированию регионального законодательства об административных правонарушениях.

Кроме того, существует и третий вариант, связанный с переименованием субъектов, без изменения их территориальных границ

¹ Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: федер. конституц. закон от 14.10.2005 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 42, ст. 4212.

² Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: федер. конституц. закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 13, ст. 1110.

³ Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: федер. конституц. закон от 30.12.2006 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 1, ст. 1.

⁴ О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федер. конституц. закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 12, ст. 1201.

⁵ Там же.

(5 изменений: Республика Ингушетия (ранее Ингушская Республика)¹; Республика Калмыкия (ранее Республика Калмыкия - Хальмг Тангч)²; Республика Северная Осетия – Алания (ранее Республика Северная Осетия)³;

Чувашская Республика – Чувашия (ранее Чувашская Республика – Чаваш Республики)⁴; Ханты-Мансийский автономный округ - Югра (ранее Ханты-Мансийский автономный округ)⁵, но также требующий внесения соответствующих изменений в региональное законодательство об административных правонарушениях.

Вполне очевидно, что для каждого из трех вариантов внесения изменений в федеративное устройство Российской Федерации: а) переименования субъектов; б) реорганизации (укрупнения либо разукрупнения) субъектов; в) образования новых субъектов, ранее территориально не входивших в состав РФ – должны использоваться разные подходы к адаптации регионального правового регулирования в сфере административно-деликтных отношений к требованиям КоАП РФ.

Я не склонен делать прогнозы относительно возможных дальнейших перспектив изменения федеративного устройства Российской Федерации, это удел и прерогатива, прежде всего, политиков, экономистов. Юристы лишь оформляют законодательно принятое политическое решение. Однако сам факт того, что Россия – государство с федеративным устройством, которое и было положено в основу двухуровневого законодательства об административных правонарушениях, должен найти отражение в КоАП РФ вне зависимости от предположений относительно того, сохранится ли федеративное устройство Российской Федерации в нынешнем виде либо и в дальнейшем в нем будут происходить изменения.

¹ Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 "О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 152.

² Указ Президента Российской Федерации от 10 февраля 1996 г. № 173 "О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 7, ст. 676.

³ Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 "О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 152.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2001 г. № 679 "О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 24, ст. 2421.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2003 г. № 841 "О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 30, ст. 3051.

В этой связи полагаю необходимым устранить имеющийся пробел в законодательстве об административных правонарушениях путем дополнения КоАП РФ новой статьей следующего содержания:

«Статья 1.1.1. Адаптация законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в случае их образования, реорганизации, переименования к положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

1. В случае изменения наименования субъекта Российской Федерации ранее принятый им закон об административных правонарушениях сохраняет силу.

2. В случае реорганизации субъектов Российской Федерации и образования нового субъекта Российской Федерации в результате объединения двух и более субъектов Российской Федерации законы прекращающих свое существование субъектов об административных правонарушениях утрачивают свою силу со дня образования нового субъекта Российской Федерации.

Формирование законодательства об административных правонарушениях нового субъекта Российской Федерации, образованного в результате объединения двух и более субъектов Российской Федерации, осуществляется в соответствии с положениями статьи 1.3.1 настоящего Кодекса в порядке устанавливаемом органами государственной власти нового субъекта Российской Федерации.

3. В случае образования новых субъектов Российской Федерации, ранее территориально не входивших в состав Российской Федерации, правовое регулирование в области законодательства об административных правонарушениях осуществляется ими в соответствии с положениями статей 1.1 и 1.3.1 настоящего Кодекса».

Положения предлагаемой статьи имеют целью создать правовую основу для единообразной законодательной практики по адаптации законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в случае их образования, реорганизации, переименования к положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законодательным органам принятых в состав РФ новых субъектов следует учитывать, что положения ст. 1.3.1 КоАП РФ наряду с принятием региональных законов об административных правонарушениях предусматривают создание механизма реализации административно-деликтного законодательства.

Для удобства уяснения положений ст. 1.3.1 КоАП РФ целесообразно обращаться к имеющимся комментариям к КоАП РФ, в частности может быть использован следующий комментарий к данной статье¹:

1. Статья 1.3.1 введена Федеральным законом от 28.12.2009 № 380-ФЗ и конкретизирует положения пункта «к» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции РФ в части, касающейся предметов ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

2. При решении вопроса о предметах ведения субъектов Российской Федерации налагается руководствоваться не потерявшей актуальности правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 г. № 145-О «По запросу Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях», которая состоит в том, что «согласно Конституции Российской Федерации административное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «к» части 1); по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2). Из этих конституционных установлений следует, что субъекты Российской Федерации вправе принимать собственные законы в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения. При отсутствии соответствующего федерального закона субъект Российской Федерации вправе осуществить собственное правовое регулирование, что следует из смысла статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации и вытекает из природы совместной компетенции. С принятием федерального закона закон субъекта Российской Федерации подлежит приведению в соответствие с ним».

Наряду с этим положениями ч. 2 и 3 ст. 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005), регламентирующей обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, установлено, что:- субъекты

¹ См.: Денисенко В.В. Комментарий к статьям 1.1-1.8, 3.1-4.8 КоАП РФ // Постатейный Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1-10: Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Б.В. Россинского. М.: «Библиотечка РГ», 2014. С. 27-55, 114-205.

Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев; если орган государственной власти субъекта Российской Федерации полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции Российской Федерации, нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует положениям Конституции Российской Федерации, федеральных законов или договоров о разграничении полномочий, устанавливающим разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции Российской Федерации, соответствии нормативного правового акта федерального органа государственной власти Конституции Российской Федерации, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, нормативного правового акта федерального органа государственной власти или отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, противоречащих соответствующим положениям федерального закона, нормативного правового акта федерального органа государственной власти, не допускается.

3. В соответствии с ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится:

1) установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

2) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

3) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 22.1 КоАП РФ;

4) создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

5) создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации;

6) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

7) регулирование законами субъектов Российской Федерации иных вопросов в соответствии с КоАП РФ.

С учетом положений п. 7 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, перечень предметов ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях не носит исчерпывающего характера и может быть расширен при соблюдении условия непротиворечивости вносимых изменений положениям ст. 1.3 КоАП РФ.

4. Положения ч. 2 ст. 1.3.1 КоАП РФ допускают возможность наделения органов местного самоуправления полномочиями в области законодательства об административных правонарушениях при соблюдении следующих условий:

а) наделение органов местного самоуправления такими полномочиями осуществляется законами субъектов Российской Федерации;

б) полномочия органов местного самоуправления строго очерчены и ограничиваются:

- созданием комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- созданием административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации;

- определением перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

- передача субъектом РФ органам местного самоуправления материальных и финансовых средств для осуществления передаваемых полномочий.

В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

5. Положения ч. 3 ст. 1.3.1 КоАП РФ предусматривают возможность дополнительного расширения полномочий должностных лиц органов местного самоуправления в области законодательства об административных правонарушениях посредством предоставления им

права составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных как законами субъектов РФ об административных правонарушениях, так и КоАП РФ при условии, что данное правомочие было:

- делегировано органу местного самоуправления Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации;
- связано с осуществлением органами местного самоуправления делегированных полномочий по контролю (надзору), а также с осуществлением муниципального контроля;
- предусмотрено и регламентировано законами субъектов РФ.

6. В соответствии с ч. 4 ст. 1.3.1 КоАП РФ право рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, в пределах компетенции, установленной для них гл. 23 КоАП РФ, наряду с федеральными органами предоставлено органам исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющим :

- функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере;
- региональный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- региональный государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;
- федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану);
- региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси.

Такое же право предоставлено также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

7. Закрепленная в ч. 5 ст. 1.3.1 КоАП РФ норма является отсылочной и ее применение обуславливает необходимость обращения к положениям ст. 28.3 КоАП РФ, определяющей полномочия должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях и в которой определено, что:

1) помимо случаев составления протоколов об административных правонарушениях должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять ... должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае передачи им полномочий Российской Федерации на осуществление государственного контроля и надзора:

- должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия в области содействия занятости населения, — об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.42, 13.11.1, частью 3

статьи 18.15, частью 1 статьи 19.5 и статьей 19.7 КоАП РФ (п. 87 ч. 7 2 ст. 28.3);

- должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при условии, что передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий, - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 14.1 КоАП РФ (ч. 3 ст. 28.3).

2) перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с частями 1, 2 и 3 ст. 28.3 КоАП РФ, устанавливается ... уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации ... в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством.

Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотрение дел о которых КоАП РФ отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, устанавливается уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 28.3).

Законодательные органы вновь образованных субъектов Российской Федерации, ранее территориально не входивших в состав Российской Федерации, при формировании регионального законодательства об административных правонарушениях могут и должны опираться на уже имеющийся опыт регионального законотворчества в области законодательства об административных правонарушениях, в том числе Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

Не умаляя профессиональных качеств тех, кто будет заниматься законотворческой деятельностью в профильных комитетах законодательных органов Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей, считаю целесообразным включение в состав рабочих групп по подготовке региональных законопроектов об административных правонарушениях в качестве экспертов либо консультантов представителей научного сообщества административистов из других субъектов Российской Федерации, являющихся специалистами в области административно-деликтного права и административно-деликтного законодательства Российской Федерации. Их знания и опыт помогут избежать законодателям новых субъектов, тех ошибок, которые имели место при региональном законотворчестве в Российской Федерации, в том числе входящих в состав Крымского федерального округа.

Жеребцов Алексей Николаевич,
профессор кафедры
административной деятельности
органов внутренних дел
Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, доцент

К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Проблема предмета административного права России никогда не был разрешена однозначно и находилась в процессе непрерывной трансформации, обусловленной изменениями, происходящими в экономике, политике и иной социальной действительности¹. Такая трансформация характерна и для современного этапа развития отрасли современного российского административного права. В настоящее время сформировалось как минимум три научных тренда о предмете административного права как облигаторного свойства данной основной материальной отрасли права. Схематично данные тренды могут быть определены как общественные отношения в связи с осуществлением государственного управления, понимаемого в широком и узком смыслах, либо исключающих публично-управленческую природу предмета отрасли (подменяя его на отношения, возникающие в связи с осуществление исполнительной власти, государственным регулированием или публичным администрированием). Дискуссию о широком и узком подходах к пониманию многообразной системы общественных отношений по осуществлению государственного управления показал Б.В. Россинский в своих исследованиях². Третий тренд вообще мало аргументирован. Он сводится либо к исключению из нормативного употребления государственного управления. При этом вместо него вводится «несуразное» и совершенно не понятное в теоретическом смысле «реализация исполнительной власти», т.е. деятельности органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (хотя, например,

¹ Жеребцов А.Н. Очерки истории науки российского административного права: учебное пособие. М.: Проспект. 2021. С. 43–76; 151–165; 298–321.

² Россинский Б.В. Исполнительная власть и государственное управления // Lex russica (Русский закон). 2018. №7. С. 27; Он же. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография. М.: Норма: Инфра-М. 2020; Он же. Проблемы государственного управления с позиций теории систем: монография. М.: Норма: Инфра-М. 2021; Он же. Система публичной власти и интеграция кибернетики и синергетических подходов в государственному управлению // Lex russica (Русский закон). 2022. Т. 75. № 2. С. 28–39.

в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» данная деятельность определялась как государственное управление). Здесь, нам представляется уместным, апологетам данного подхода задать вопрос: куда же делось государственное управление после того, как оно длительное время существовало в реальности и было обеспечено конституционными и иными законодательными нормами? Получается, что с принятием Конституции РФ 1993 года государственное управление было отменено! Но ведь это абсурдно! В.А. Юсупов писал: «Человеческое общество с самых ранних ступеней своего развития импульсирует организационными потребностями»¹. Иначе общество нуждается в управлении и в этой связи одной из субстанциональных сущностей административного права заключается в обеспечении организационной потребности общества².

Сложнее обстоит дело с попыткой обоснования подмены государственного управления публичным (государственным и муниципальным) администрированием. Понятие государственное администрирование в зарубежной научной интерпретации обозначается через термин «public administration» и предполагает в своем содержании все виды профессиональной деятельности государственных служащих, направленные на осуществление решений правительства³. В российской административно-правовой науке данное понятие определяется иначе. В современный период времени государственное администрирование понимается как «деятельность исполнительно-распорядительного типа на основании и во исполнение законов органов и организаций, обладающих (или наделенных) властными полномочиями, по обеспечению реализации и защиты субъективных публичных прав частных лиц, а также по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, по оказанию публичных услуг, по управлению публичным имуществом и осуществляющих правоприменительные функции, функции по контролю и надзору... администрирование – это действие, посредством которого публичные органы, иногда частные, могут удовлетворять общий интерес, используя соответствующие прерогативы государственной власти»⁴. Чем отличается данный подход от государственного управления, совершенно не ясно! По мнению

¹ Юсупов В.А. Труды по административному праву. В 3-х томах. Т. 2. М.: ЕААН. 2012. С. 598.

² Там же. С. 598.

³ Захарова С.Г., Соменкова Н.С. Государственное и муниципальное администрирование: теория и практика: учебное пособие. Н. Новгород: Издательские решения. 2019. С. 17.

⁴ Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: учебное пособие. Москва: Проспект, 2018. С. 27.

А.М. Гоголева государственное администрирование «представляет собой интегрированную систему административно-правовых мер и организационных мероприятий, осуществляемых государственной администрацией по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и гражданского общества, оказанию по инициативе граждан государственных услуг, восстановлению их незаконно нарушенных прав и свобод, а также по реализации управленческих функций государственного администрирования во всех сферах жизнедеятельности, в том числе охране общественного порядка и обеспечении безопасности гражданского общества»¹. В данном определении имеется рациональное зерно, которое, на наш взгляд проявляется в том, что государственное (публичное) администрирование заключается в организации обслуживания и удовлетворения интересов личности и гражданского общества, оказании государственных услуг (хотя эта функция всегда присутствовала в деятельности исполнительной власти), восстановлении нарушенных прав и свобод человека, реализации иных управленческих функций во всех сферах жизнедеятельности общества. Иначе суть публичного администрирования, по мысли приведенного автора, заключается в административно-правовом обеспечении организации осуществления человеком, принадлежащих ему прав и свобод, а также исполнении обязанностей. По меткому замечанию В.А. Юсупова в рамках приведенной деятельности осуществляется предметно-воплощенная ценность административного права, но не находит осуществление общецелевая и личностная (экзистенциальная) ценность данной отрасли права². В этой связи представляется, что данный подход является полумерой, не отражающей в полном объеме аксиологическую суть административного права.

А.Н. Сандугей высказывает положение, в соответствии с которым государственное администрирование складывается из государственного регулирования общественными процессами и государственного управления ими. Ключевым в определении сущности государственного администрирования, по мнению приведенных авторов, выступают административно-правовые меры и организационные мероприятия по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и гражданского общества, оказанию государственных услуг, восстановлению их незаконно нарушенных прав и свобод, т.е. осуществления так называемой «сервисной функции» государства, провозглашенной в ст. 7 Конституции РФ. Данный подход очень схож с позицией А.М. Гоголева. Принципиальным отличием позиции А.Н. Сандугея выступает его утверждение о том, что публичное администрирование осуществляется для реализации «сервисной функции»

¹ Гоголев А.М. К предмету административного права современной России // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 1. С. 125–130.

² Юсупов В.А. Труды по административному праву в 3 т. Т. 2. С. 734–738.

государства. Для понимания данной функции необходимо определиться с содержанием теории сервисного государства, которая стала развиваться в США и ряде стран Западной Европы в 80-х – 90-х гг. прошлого века. В соответствии с данной концепцией предназначение государства «заключается в служении индивиду, и, при ее буквальном толковании, практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой»¹. Отмеченные авторы, на основе анализа имеющихся концепций, определяют «сервисное государство»: «особая политическая форма организации публичной власти, располагающая специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг индивидам, а также система социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод»². Как видно сервисное государство – это государство, не только реализующее функции по предоставлению публичных услуг обществу, но и иные социально значимые публичные функции посредством реализации публичного (государственного и муниципального) управления. Поэтому, подменять публичное управление неким публичным администрированием не только не обоснованно с теоретической точки зрения, но и контрпродуктивно с практической стороны, порождая большое число проблем деятельности исполнительной власти, например, соотношение многообразных функций «сервисного» государства, формирование соответствующей сервисному государству систему и структуру исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях и т. п.

Высказываются и иные подходы, определяющие существо государственного администрирования. Так, например, А.С. Сухарев считает, что государственное администрирование складывается из государственного управления (управления организационно и служебно-подчиненными субъектами) и реализации исполнительной власти (осуществляемой в отношении лиц, не находящихся в отношениях организационной (структурной, служебной) подчиненности)³. В чем же здесь заключается разница между публичным управлением и публичным администрированием? А реализация исполнительной власти разве не включает в себя государственное управление? По мнению автора реализация исполнительной власти никак не связано с государственным управлением, но ведь это не совсем верно. Весьма всесторонне анализ соотношения «исполнительной власти» и «государственного управления» провели В.П. Уманская и Ю.В. Малеванова в своей монографии

¹ Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. №3. С. 45.

² Коженко Я., Мамычев А. Указ. соч. С. 46.

³ Сухарев А.С. Проблемы формирования понятийного аппарата в теории административного права // Административное право и процесс, 2009. № 3. С. 15.

«Государственное управление и государственная служба в современной России»¹. На основе сделанного ими вывода можно заключить, что исполнительная власть выступает как «самостоятельная, функционально и организационно обособленная ветвь государственной власти, выполняющая функции государственного управления и осуществляющая исполнительно-распорядительную деятельность на основе предоставленных властных полномочий в лице соответствующих государственных органов»². В данном случае государственное управление интерпретируется в широком смысле, что в целом соответствует, сформировавшейся в настоящее время доктрине административного права.

Сформировавшаяся в течение XX века и поддерживаемая в настоящее время концепция государственного управления, лежащая в основе определения предмета отрасли российского административного права, в целом основывается на позитивистском (легистском) концепте правопонимания и в рамках него является вполне убедительным. Однако в контексте прагматолого-коммуникативной парадигмы права и отрасли административного права (а этот вопрос является предметом отдельного исследования) государственное управление как вид публичного управления характеризуется следующими обязательными и специфическими признаками:

1) государственное управление – есть организационная деятельность органов государственной власти: на наш взгляд, остается неизблемым постулат, заключающийся в том, что любой социальной общности (государству, субъекту федеративного образования, муниципальному образованию, любому корпоративному объединению работников, общественному объединению и т. п.) объективно необходимо управленческое воздействие, причем воздействие властное, сочетающее в себе факторы централизации и децентрализации. Иначе общество всегда импульсирует объективной организационной потребностью достижения общецелевой, предметно-воплощенной и личностной (экзистенциальной) ценностей. Реализация (достижение) этих ценностей невозможно без публичного нормирования удовлетворения организационной потребности общества. В своем содержании общецелевая ценность организационной потребности заключается в обеспечении свободы и справедливости; предметно-воплощенной ценности – создание возможностей для благоприятного развития общества и государства, экономики, решении социальных проблем, сохранении культурных ценностей, обеспечении безопасности, реализации прав и свобод человека; личностные (экзистенциальные) ценности – разрешение возникающих противоречий; устранение препятствий в

¹ Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020 // СПС ГАРАНТ.

² Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Указ. соч.

реализации права, создание условий исполнения обязанностей, предоставление новых возможностей саморазвития личности (духовного и материального)¹. Суть публичного управления, на наш взгляд, заключается в организации государством и обществом, посредством публичного нормирования (административного права), условий и возможностей для достижения общецелевой, предметно-воплощенной и личностной (экзистенциальной) ценности. Государство должно через систему публичного нормирования создать такую организационную систему, которая бы позволила человеку реализовывать права и свободы как высшую ценность и обеспечению государством признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Публичное управление не может осуществляться лишь основываясь методах властного воздействия, существуют и реализуются и иные механизма управленческого воздействия, основанные на децентрализации публичного управления (самоуправлении)² или, например, различных способах и приемах государственного регулирования публичной деятельности субъектов³. Пожалуй, это очевидные вещи, и мы об этом писали ранее⁴. Организацию традиционно рассматривается как средство достижения целей и как систему или как функцию и структуру⁵. В.А. Юсупов в этой связи отмечает, что организация является сложным и многоаспектным явлением в контексте деятельности по осуществлению государственного управления⁶. Он пишет: «В общественных системах объектом и субъектом управления является человек, который в соответствии с потребностями материального, идеологического, культурного порядка ставит определенные цели и прилагает усилия к их осуществлению... В процессе организации создается управляемая система»⁷. «Управление осуществляется в форме организующей деятельности»⁸. В контексте публичного управления организация

¹ Юсупов В.А. Труды по административному праву. В 3-х томах. Т. 2. С. 734–738.

² Россинский Б.В. Система публичной власти и интеграция кибернетики и синергетических подходов в государственном управлении // *Lex russica* (Русский закон). 2022. Т. 75. № 2. С. 34.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. С. 121.

⁴ Жеребцов А.Н. Государственное управление, государственное администрирование или административно-публичная деятельность в сфере миграции: дискуссионные вопросы // *Очерки новейшей камералистики*. 2021. № 2. С. 2–11.

⁵ Терещенко В.И. Организация и управление (опыт США). М.: Экономика. 1964. С. 12; Мильнер Б.З. Теория организации. М.: Инфра-М. 1998. С. 65; Черных А.В., Прудникова О.А. Теория организации: учебник. Ульяновск: УлГПУ. 2013. С. 5; Теория организации: учебник / Д.В. Олянич и др. Ростов-на-Дону: Феникс. 2008. С. 9 и др.

⁶ Юсупов В.А. Современная организация государственного управления промышленным производством в СССР (1967 г.) // Юсупов В.А. Труды по административному праву. В трех томах. Т. 1. М.: ЕААН. 2011. С. 13.

⁷ Там же. С. 13.

⁸ Там же. С. 14.

выступает объективно необходимым средством достижения целей управления, которые опосредуются публичными интересами, системой и юридической формой осуществления такой деятельности. Организация управления в своем содержании включает системное нормирование функционирования субъектов и объектов организации, определении задач, функций и методов, посредством которых достигаются цели для достижения публичного интереса и процесс (процедуры) деятельности по их осуществлению в рамках индивидуально-конкретного дела;

2) государственное управление – деятельность властная и осуществляемая органами государственной власти, в исключительных случаях иными публичными организациями, наделенными посредством публичного нормирования полномочиями, т.е. осуществляется легитимными органами государственной власти, реализующие различные конституционные функции и полномочия по воздействию государства на общественные отношения¹, в том числе принудительного. Такое воздействие должно носить властный характер. Это вытекает из природы соотношения частного и публичного интереса, где баланс данных интересов может быть достигнут лишь посредством властного организующего действия всей системы государственной (публичной) власти. Властная природа управленческой деятельности заключается в специфике методов властного воздействия, основанных на методах власти и подчинении, но не только на них. Существуют и иные властные экономические, социально-психологические, информационно-коммуникативные и иные методы публичного властного воздействия. Властность является неотъемлемым свойством государственного управления. При этом государственное управление выступает субсидиарным (дополнительным) видом социальной деятельности², организационно направленной на реализацию прав, свобод (законных интересов) и исполнение обязанностей индивида (их коллективов), защиту и охрану от посягательств частных и публичных интересов этих субъектов. Предпринимаемые в настоящее время попытки приведения государственной управленческой деятельности к «сервисному учреждению» есть попытка разрушения государства под лозунгом прав и свобод человека (как это похоже на современную западную идеологическую обработку человечества под лозунгом «демократических и гуманитарных ценностей»);

¹ Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем: монография. С. 126–127; Россинский Б.В. Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 4–8.

² Попондопуло В.Ф. Человеческая деятельность: правовые формы осуществления и публичная организация. С. 428–429.

3) государственное управления – есть деятельности исполнительно-распорядительная: данный признак всегда выделялся в качестве облигаторного признака государственного управления. При этом традиционно он интерпретировался как деятельность органов государственной власти и прежде всего органов исполнительной власти по исполнению законов, посредством дачи властных и обязательных к исполнению нормативных и индивидуальных распоряжений (предписаний). В приведенном признаке концентрированно отражается не только властная природа государственного управления, но и его организационная сущность, заключающаяся в деятельности органов государственной власти по организации достижения частного интереса, его гарантирования и обеспечения, защите и охране имеющегося (достигнутого, приобретенного) частного интереса индивида от возможных посягательств третьих лиц. Иными словами, обеспечении безопасности функционирования индивида, общества и государства как формы их сосуществования¹. Исполнительная деятельность субъектов государственного управления есть деятельность по организации системы реализации прав, свобод, законных интересов и исполнению обязанностей объектами управляемыми, т.е. иначе, предоставление различного вида государственных (публичных) услуг. Кроме этого, исполнительная деятельность есть деятельность по организации системы обеспечения защиты и охраны частного интереса (обеспечения индивидуальной и общественной безопасности). В свою очередь распорядительная деятельность субъектов государственного управления заключатся в организации формирования систему органов публичного управления, формировании его правового статуса, решения, поставленных им задач, реализации функций и применения методов воздействия для достижения целей, предопределяемых частными и публичными интересами индивида и общества (государства как наиболее совершенной формы сосуществования общества), публичном нормировании процесса (процедуры) принятия управленческого решения;

4) государственное управление – есть деятельность, основанная на праве и государственном (публичном) нормировании: отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного управления, образуют предмет административно-правового регулирования, т. е. предмет административного права как основной отрасли права. При этом данные общественные отношения нормируются государством, формируя систему организации государственно-властного, исполнительно-распорядительного воздействия для достижения целей государственного управления, предопределяемых частными интересами индивида и

¹ Маслов К.В. Безопасность в системе административного права: развитие научных взглядов // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 15–18.

публичными интересами общества. В свою очередь государственное публичное нормирование является вторичным по отношению к праву индивидов взаимодействовать между собой в целях достижения частного интереса этих индивидов.

При всем существующем многообразии подходов к определению сущности публичного (государственного и муниципального) управления, на наш взгляд, публичное (государственное и муниципальное) управление есть организационная, властная, исполнительно-распорядительная, основанная на праве и публичном нормировании, деятельность уполномоченных органов публичной власти заключающаяся в организации системы реализации прав, свобод, законных интересов и исполнению обязанностей объектами управляемыми (предоставление различного вида государственных (публичных) услуг) и обеспечения защиты и охраны частного интереса (обеспечения индивидуальной и общественной безопасности), решении, поставленных задач, реализации функций и применения методов воздействия для достижения целей, предопределяемых частными и публичными интересами индивида и общества (государства), публичном нормировании процесса (процедуры) принятия управленческого решения.

Солдатов Александр Петрович,
главный научный сотрудник
отдела по изучению социальных процессов
и разработке комплексных проблем
обеспечения правопорядка
научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, профессор

СНИФФИНГ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Выступая на прошедшем недавно Всероссийском патриотическом форуме, руководитель Главного управления по контролю за оборотом наркотиков МВД России сообщил, что число отравлений наркотиками у подростков возросло на 60% по сравнению с предыдущим годом и достигла общей цифры в 7 тысяч случаев. Тревожные цифры сообщает нам и Росстат России. По его данным в стране смертность от наркотиков в 2021 году выросла на 60 % и составила 7316 человек, по сравнению с данными за 2020 год. В 2019 году по этой же причине умерло 4569 человек, а в 2016-2018 гг. 4400-4800 тысяч. Все перечисленные факты беспокоят представителей гражданского общества, специалистов и экспертов, стали предметом обсуждения в социальных сетях и на различных форумах. Уже в более 20 субъектах Российской Федерации приняты региональные законы с административной ответственностью за нарушение правил продажи несовершеннолетним изделий с углеродным газом.

Сниффинг – это относительно новый вид токсикомании. Слово имеет английское происхождение (sniff) и означает – нюхать, дышать. Иными словами – это газовая токсикомания, новомодное увлечение подростков и несовершеннолетних в возрасте от 10 до 17 лет. Правоохранительные органы иногда фиксируют и более ранний возраст начала сниффинга у детей с 6–9 лет. Если раньше у подростков в указанном возрасте популярными были пары клея или бензина, то теперь настал черед зажигалок и баллонов, питающих туристические плитки. В состав такого газа входит обычный набор – пропан, бутан, изобутан.

Данный вид токсикомании имеет определенную историю. Первые случаи отравления детей и подростков в России и в странах СНГ органы здравоохранения и правоохранительные органы стали фиксировать с начала 2010-х годов. В период 2018-2019 годов сниффинг активизируется, случаев с тяжкими и смертельными последствиями среди подростков становится все больше. Проблема, как всегда, оказалась в легкодоступности тех веществ, которые могут выступать в качестве одурманивающего зелья.

Так, в Краснодарском крае с 2018 года по настоящее время, по данным регионального ГУ МВД России, от сниффинга погибло 18 детей. В г. Туапсе в январе 2022 года двоих 12-летних школьников госпитализировали с токсичным отравлением. Одного из них пришлось спасать в реанимации. Вероятной причиной госпитализации детей врачи посчитали – употребление ими психотропных или других химических веществ, вызвавших отравление.

В Белоруссии 16-летний подросток после употребления сниффинга «вышел» в окно шестого этажа. Аналогичный случай произошел в сентябре т.г. в гимназии № 40 г. Краснодара. В этой образовательной организации, после разговора с директором школы, ученик 11 класса, заподозренный в неадекватном состоянии и поведении, также «вышел» из окна 4 этажа. В январе этого года трагедия произошла в г. Бийске Алтайского края. В этом городе отравилось сразу 3 ученика школы, одного из них спасти не удалось. В г. Красноярске 10 сентября 2022 года две девушки 16 и 17 лет на ул. Воронова, в квартире, после дня рождения погибли от отравления неизвестных химическим веществом. Дело в том, что газ, содержащий пропан, бутан, изобутан, при вдыхании действует как нейротропный яд. При комнатной температуре он быстро испаряется не оставляя видимых следов.

Как поясняют специалисты в сфере здравоохранения, при вдыхании газа сначала подросток ощущает легкость в теле и душевный подъем, но через время они исчезают, а на их место приходят сильная слабость, головная боль и рвота. При дальнейшем вдыхании газа, развивается делирий (перевод с лат, *delirium* «безумие, бред» – психическое расстройство, протекающее с помрачением сознания, нарушением внимания, восприятия, мышления и эмоций), сопровождающийся зрительными и слуховыми галлюцинациями. Чем сильнее интоксикация человеческого организма, тем сильнее последствия. Даже однократное вдыхание может привести к летальному исходу, так как смертельная доза для каждого человека индивидуальна. Подросток может погибнуть от удушья, паралича дыхательных путей, токсического отека легких или головного мозга. Сниффинг длящийся от 1 до 2-х лет вызывает в головном мозге и внутренних органах человека необратимы изменения. Подростки-токсикоманы фактически становятся слабоумными. Особо удручает тот факт, что это увлечение стало популярным среди детей от 10 до 15 лет, которые обрекают себя на пожизненное нарушение работы головного мозга. Они лишают себя возможности восстановить свое здоровье, даже, если и откажутся от этой пагубной привычки.

Как уже отмечалось выше, в настоящее время уже в более 20 субъектах Федерации приняты региональные законы о запрете продажи газовых зажигалок лицам, не достигшим 18-летнего возраста. Первыми в стране такую законодательную инициативу в июне 2020 года приняли

депутаты Москвы. В столице принят закон, предусматривающий административную ответственность в виде штрафа не только за нарушение продажи в торговой сети газовых зажигалок подросткам (для физических лиц – от 4 до 5 тыс. руб, для должностных – от 5 до 10 тыс. руб.), но и для родителей, не убравших зажигалки от детей (5 тыс. руб.).

В течение 2021 года запрет на продажи газовых зажигалок установили региональные законодательные органы в Саратовской области, в Камчатском и Приморском краях, в Рязанской области и в Башкирии. Сейчас процедуры принятия аналогичных законов проходят и в других субъектах. В конце октября 2021 года на Кубани также был принят Закон Краснодарского края от 03.11.2021 № 4569-КЗ «Об ограничении на территории Краснодарского края розничной продажи товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, и о внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях». По закону за продажу указанных товаров предусмотрен штраф до 5 тысяч рублей для физических лиц, от 9 до 15 тыс. рублей для должностных лиц и от 20 до 50 тыс. рублей для юридических лиц.

По оценкам представителей общественности и экспертов запрет на продажу газовых зажигалок несовершеннолетним в стране проходил не просто. На федеральном уровне он обсуждается на протяжении нескольких лет, но до сих пор не было принято законодательного решения. Инициативу в принятии такого закона первоначально предложил Следственный комитет Российской Федерации. Именно этому правоохранительному органу приходилось расследовать многочисленные смертельные случаи отравлений несовершеннолетних токсикоманов.

Первыми на эту проблему обратили внимание депутата Мосгордумы, и, как результат, в стране появился первый региональный закон о запрете продажи газовых зажигалок несовершеннолетним. Что же касается федерального уровня, то тут при обсуждении проекта закона появилась значительная группа лиц, представителей различных ведомств, которые считают, что нельзя запрещать в стране продавать все, что может являться источником «кайфа», а газовые зажигалки являются одним из самых распространенных в быту предметов. К сожалению, ученые и практические сотрудники системы МВД России пока остаются в не обсуждения этой проблемы. По-нашему мнению, требует определенной пере направленности, проводимая соответствующими структурными подразделениями полиции, работа по противодействию правонарушениям среди несовершеннолетних.

Оппоненты введения общенационального закона о запрете на продажу газовых зажигалок считают, что никакой запрет не заменит работы с трудными подростками, в том числе психологов. По их мнению, токсикомании подвержены дети, обладающие такими чертами характера, как инфантилизм, демонстративность, эмоциональная неустойчивость,

пассивность и зависимость от других. Это те подростки, у которых много свободного времени, кто не умеет занять себя нужным и полезным делом. В воспитательном процессе несовершеннолетнего главная роль принадлежит родителям. Именно они первыми должны обратить внимание на подозрительные симптомы, которые могут выдать сниффинг – это мутный взгляд или нездоровый блеск глаз, изменения слюноотделения, невнятная речь, неожиданные обмороки, изменения в походке, повышенная потливость, изменение цвета кожи и потеря веса. И все же, на наш взгляд, в вопросе о введении административной ответственности на федеральном уровне, рано ставить точку.

Труфанов Михаил Егорович,
профессор кафедры
административной деятельности
органов внутренних дел
Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор

Должникова Екатерина Викторовна,
адъюнкт
Краснодарского университета МВД России

КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ МЕЖДУ ОСКОРБИТЕЛЬНЫМ ПРИСТАВАНИЕМ И ПРИЧИНЕНИЕМ ПОБОЕВ

Использование метода герменевтики, позволяет констатировать, что дефиниция общественного порядка образована на межотраслевом уровне из структурных элементов, обоснованных, в первую очередь, теорией государства и права, и в большинстве случаев приобретает смысл в виде системы социальных связей, образующихся в общественном месте под влиянием разнообразных социальных регуляторов (правовых норм, моральных устоев и норм нравственности). Основываясь на мнении профессора Аврутина Ю.Е.¹, согласно которому определение общественного порядка в условиях современных реалий в значительной степени опосредовано определением правового порядка, подчеркнем, что установленное нормами административного права и ими же охраняемое состояние общественных отношений, образующихся в общественном месте, позволяет видеть содержательную близость конструкций в составах правонарушений, определенных в ст. 20.1 и ст. 6.1.1 КоАП РФ. Довольно часто, совокупность хулиганских действий, выраженных в оскорбительном приставании, с нанесением побоев физическому лицу, характеризуют отдельные акты противоправного поведения, которые принято называть «дракой». При этом, классическое утверждение, взятое за правило, о том что, порядок в общественных местах, обеспечивается не исключительно юридическими нормами, но и нормами морали, традициями, не снижает актуальности проблемы. Например, депутаты Законодательного Собрания Красноярского края считают, что: «на общественный порядок посягают лица, которые пристают к гражданам в целях гадания, попрошайничества, религиозной агитации, оказания услуг сексуального характера», что, как

¹ Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 32–36.

нам кажется, вполне может спровоцировать ответ в виде пинков, толчков, взмахов руками, которые завершаются незначительными ударами.

Современная юридическая литература содержит довольно много мнений о проблемах ответственности за нарушения общественного порядка, сопряженные с нанесением телесных повреждений. Проблема давняя, но сохраняющая определенный уровень актуальности, так как нуждается в исследовании статистических данных и динамики административных правонарушений в виде побоев, с момента внесения поправок в законодательство об административной и уголовной ответственности, которые на настоящий момент отсутствуют. Следует отметить, что проблема декриминализации побоев, несмотря на достаточно небольшой срок, прошедший с момента внесения изменений, уже привлекла внимание отечественных ученых.

Разграничить мелкое хулиганство, как административное правонарушение и побои, предусмотренные ст. 6.1.1 КоАП РФ возможно по признаку, из содержания которого следует, что объектом противоправных действий хулигана при совершении оскорбительного приставания является нематериальная субстанция - общественный порядок, а при нанесении побоев - состояние здоровья, не связанное с расстройством функций органов и систем организма и сопровождаемое причинением физической боли.

Совершенно логичным следует считать, что для оскорбительного приставания место совершения правонарушения, является квалифицирующим признаком. В тоже время, правоприменительная практика, показывает, что в совокупности с признаками административного правонарушения, выражающегося в причинении побоев, такое сочетание может образовать юридическую задачу, решение которой возможно продемонстрировать на примере дела об административном правонарушении, которое было рассмотрено судьей Советского районного суда г. Волгограда, по факту действий Д.И. Селезнева. В ходе заседания суда, стало известно, что: «7 января вместе со своим другом ФИО6 Селезнев Д.И. пил пиво в своей квартире. Позднее к ним пришли гости: Тихонова Е.В. и ФИО5, с которыми процесс приема алкогольной продукции продолжился. Со временем домой ушел ФИО6, а следом ушла ФИО5, Тихонова Е.В. решила остаться, и после завершения распития спиртных напитков, начала приставать к Селезневу Д.И., предлагая дружеский интим, а он в свою очередь отказал и сказал ей, чтобы она уходила и перестал обращать на нее внимание. Тихонова Е.В. все равно не уходила, после чего села напротив него за кухонным столом, стала нервничать, кричать и махать руками. После чего он не выдержал хамского приставания и претензий, взял левой рукой ее за горло и вывел из

своей квартиры в коридор, и вытолкнул ее на лестничную площадку, что признал применением физической силы к Тихоновой Е.В.»¹.

Из анализа ситуации, становится очевидным, что в поведении Е.В. Тихоновой присутствуют типичные признаки оскорбительного приставания, предусмотренного ст. 20.1 Кодекса об административных правонарушениях, однако, принципиальная позиция прокуратуры, о непризнании квартиры общественным местом, не позволяет квалифицировать оскорбительное приставание выполненное Е.В. Тихоновой как мелкое хулиганство. В свою очередь, действия хозяина квартиры Д.И. Селезнева, были квалифицированы по ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои» и не были опосредованы наличием общественного места.

Несколько иная конструкция правовых отношений, выступила предметом судебного разрешения в Красноармейском районном суде г. Волгограда. Так, в судебном заседании было установлено, что: «Е.И. Креджян, работает продавцом в магазине, на против которого находится аптека. Уборщица из аптеки «данные изъяты» ФИО1 постоянно сыпала песком тротуар, из - за чего, по мнению Е.И. Креджян в помещении магазина, в котором она работает, образовывалось много грязи. ДД.ММ.ГГГГ она зашла в помещение аптеки для того, чтобы поговорить с данной уборщицей, между ними произошел словесный конфликт, в результате которого она оттолкнула ФИО1 в грудь.

Потерпевшая ФИО1, в свою очередь пояснила, что она убирает помещение аптеки и прилегающую к ней территорию. ДД.ММ.ГГГГ, она пришла на работу и на улице напротив аптеки стала сыпать песком, так как на улице, в тот день, был гололед. После того как она зашла в помещение аптеки, она увидела продавца из соседнего магазина, которая высказывала обидные претензии по поводу песка, которым был посыпан тротуар. В ходе конфликта один раз данная женщина ударила ее рукой в грудную клетку с правой стороны, от чего она испытала физическую боль»². С учетом первичной цели представленного сопоставления, необходимо отметить, что оскорбительному приставанию не свойственна форма бездействия. Иначе говоря, вопрос уяснения, преимущественно вытекает из сущностного содержания понятия приставания. Использование научного мнения А.Б. Агапова³ дает нам возможность подтвердить состоятельность собственного убеждения в вопросе того, что для субъекта противоправного приставания характерно активное волевое поведение. Безнравственность в действиях Креджян Е.И. нашло

¹ Дело № 5-470/2017. Постановление суда по ст. 6.1.1 КоАП РФ № 5-470/2017.

² Дело № 5-383/2017. Постановление суда по ст. 6.1.1 КоАП РФ № 5-383/2017.

³ Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики. 2-е издание, исправленное и дополненное. Статут. 2004.

выражение в желании собственным поведением нанести оскорбление, обидеть женщину, которая порядочно относилась к своим трудовым обязанностям. В тоже время, судьей было принято решение, относящееся, исключительно к составу правонарушения, предусмотренному ст. 6.1.1 КоАП РФ.

Волевой поступок, ориентированный вероятному участнику общественного отношения, обличенный дерзостью и навязчивостью, представляет собой матрицу, свойственную оскорбительному приставанию. В действительности, оскорбительному приставанию характерна такая форма обращения, которая несовместима с нравственными, духовными ценностями другого лица. При этом, не всякое обращение, обладающее моральными пробелами следует квалифицировать в качестве оскорбительного приставания. Деяние может быть выполнено, путем физического удержания за элементы одежды, толкании, помехе закрыть дверь квартиры или автомобиля, как это, например, было представлено, в одном из заседаний районного суда г. Волгограда. В судебном заседании было установлено, что: «лицо, привлекаемое к административной ответственности, Бобер О.А., вину не признала и пояснила, что «ДД.ММ.ГГГГ», являясь продавцом, она находилась на рабочем месте в магазине торгового центра по адресу: «адрес». Ввиду конфликтных отношений с собственником магазина ФИО5, которая вынуждала ее уволиться по собственному желанию, личные документы, относящиеся к трудоустройству она положила в папку, которую опечатала скобами канцелярского степлера. Папка находилась в ее сумке. В определенный момент в магазин зашла ФИО5 со своим мужем ФИО6 и совместно они затащили ее в подсобное помещение, где ФИО6 схватил ее за руки и стал удерживать, а в это время ФИО5 достала из ее сумки папку с документами и пыталась порвать их. После этого они продолжали удерживать ее, требуя написать заявление об увольнении. Никакие телесные повреждения ФИО5 она не причиняла, так как ФИО6 постоянно удерживал ее за руки. Когда она вышла из подсобного помещения, то пригласила сотрудника службы охраны ФИО7. После данного конфликта у нее были синяки на предплечьях. За медицинской помощью по поводу синяков она не обращалась». То, что в данной юридической ситуации судья не увидела подтвержденного сочетания признаков свойственных правонарушению, предусмотренному ст. 6.1.1 КоАП РФ, это приятно осознавать с позиции справедливости, в тоже время, судьей оставлены без внимания очевидные признаки оскорбительного приставания в действиях ФИО6.

Типичной для института административной ответственности является позиция, в соответствии с которой для мелкого хулиганства свойственна конструкция формального состава, при которой, состоявшееся событие правонарушения без связи с возникшими последствиями,

указывает на завершенное мелкое хулиганство. Как раз в таком содержании, сформулированное положение ст. 213 УК РФ, было использовано в основном содержании ст. 20.1. КоАП РФ.

Действующая позиция административного законодательства, устанавливающая административное наказание при совершении мелкого хулиганства имеет тренд к совершенствованию. Не так давно, в Федеральный орган законодательной власти Российской Федерации был представлен проект закона, в котором было предложено расширение объективных признаков в составе мелкого хулиганства. Наряду с использованием нецензурных выражений и оскорбительным приставанием, присутствующих в диспозиции ст. 20.1. КоАП РФ, в содержание мелкого хулиганства предложено включить деяния, представляющие собой откровенное пренебрежение к общественным и личностным интересам, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан не только в общественных местах, но и в жилых помещениях, в том числе совершаемые на почве семейно-бытовых конфликтов. Отсюда, формируется вывод о том, что, подлинным признаком, позволяющим правильно различать административные правонарушения, состоящие в причинении боев и оскорбительном приставании, следует считать, то каким мотивом руководствовался субъект.

Субъективную сторону в административном правонарушении, во многом обуславливает вина – одно из важнейших юридических условий, на основе которого возможно применять административную ответственность. Правонарушение, выразившееся в оскорбительном приставании, должно характеризоваться прямым умыслом и вина субъекта имеет место если у него присутствовало осознание противоправного содержания выполняемых действий, предвидение их вредного результата и желание его достижения. Наряду с этим, для субъективной стороны характерным является наличие мотива и цели противоправного поведения. Если КоАП РФ либо региональный кодекс не содержат требования о конкретной цели или мотиве деяния, такое состояние административно-правового регулирования следует преодолевать опираясь на акты судебного толкования и логическую последовательность в производстве по делам об административных правонарушениях.

Оскорбительным приставанием к гражданину, как проявлению хулиганских действий, следует считать активное поведение лица, навязчиво обращающего на себя внимание с целью общения, которое не отвечает интересам и психологическим устоям других лиц. Такое приставание сокращает волевые возможности граждан, к которым оно обращено либо не оставляет альтернативы в действиях ограничивающих их личное пространство.

Научный анализ особенностей, которые имеет субъективная сторона оскорбительного приставания охватывает множество противоречивых взглядов. Участникам правоприменительных действия и решений не стоит пренебрежительно относиться к проявлениям хулиганского мотива либо их отсутствию при выявлении и пресечении правонарушений, квалифицируемых по ст. 20.1. КоАП РФ. Являясь «современным экстрактом» образовавшимся из содержания ст. 116 УК РФ (Побои ... совершенные из хулиганских побуждений) исследуемые два состава отличаются прежде всего тем, что направленность умысла лица, допускающего оскорбительное приставание, основывается на хулиганских побуждениях, а причинение побоев, такой категориальной мотивации не имеет и может быть даже не мотивированным.

Шевцов Александр Валерьевич,
заместитель начальника кафедры
управления деятельностью подразделений
обеспечения охраны общественного порядка
центра командно-штабных учений
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ С ИНЫМИ СУБЪЕКТАМИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Проблематика изучения существующих административно-правовых форм взаимодействия участковых уполномоченных полиции (далее – УУП) с иными субъектами административной юрисдикции (далее – иными САЮ) обусловлена тем, что в 2023 году, будет отмечаться 100-летний юбилей создания службы участковых. С тех пор представляющие ее сотрудники являются одной из основных движущих сил в вопросах обеспечения правопорядка в жилом секторе, на улицах, в общественных местах и прилегающих к ним объектах социального назначения.

Однако, применительно к выбранной теме, следует обозначить еще одну важную дату 27 июля 1922 года. Именно тогда был принят Декрет Совета Народных комиссаров РСФСР, утвердивший Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке. Существовавшие в те времена административно правовые нормы были не кодифицированы. Попытки кодификации предпринимались лишь отдельными союзными республиками. При этом на территории РСФСР административно-правовые нормы, предусматривающие административную ответственность и процессуальные правила ее реализации, содержались и аккумулировались в многочисленных и разноуровневых «обязательных постановлениях органов власти»¹.

Спустя некоторое время было принято Постановление ЦИК Совета народных комиссаров РСФСР от 21 ноября 1927 г. «Об утверждении положения об издании волостными и районными исполнительными комитетами, городскими советами заштатных городов и сельскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке». В нем закреплялось право сотрудников милиции РСФСР в случае нарушения обязательного постановления составлять протокол.

¹ Шевцов А.В., Ускова А.С., Семенистый А.В. и др. Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения: учеб. пособие. М.: «Onebook.ru», 2019. С. 12–13.

Еще через четыре года этим же органом было принято постановление от 30 марта 1931 г. «Об утверждении положения об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке». С того момента, для рассмотрения дел по нарушениям обязательных постановлений и наложению за их нарушение административных взысканий были образованы юрисдикционные органы – комиссии. В состав комиссий входили: начальник соответствующего управления милиции или его заместитель в качестве председателя и члены различных административно-правовых секций советов или исполкомов. Поэтому март 1931 года можно считать началом формирования административно-правовых основ исследуемого взаимодействия, складывающегося из широкого спектра различных связей и взаимоотношений.

Конкретные способы и порядок осуществления таких связей выражаются в определенных формах. В свою очередь, под формами взаимодействия подразумеваются способы осуществления процессуальных связей, которые обеспечивают согласованность деятельности УУП и иных САЮ, а также правильное сочетание присущих каждому из них административно-процессуальных полномочий.

Поскольку под взаимодействием в нашем случае понимается основанная на законе согласованная деятельность УУП, направленная на выявление, пресечение правонарушений, их квалификацию и дальнейшее разрешение возникающего правового конфликта в связи с посягательством на охраняемое административное правоотношение, то можно сделать вывод о том, что формы исследуемого взаимодействия обусловлены объемом и содержанием реализуемых процессуальных полномочий, осуществляемых в рамках возбужденного дела об административном правонарушении¹ (далее – ДАП).

Таким образом, длительность, содержание и интенсивность изучаемого взаимодействия определяется административно-юрисдикционной компетенцией взаимодействующих сторон. При этом статья 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) к субъектам такого-рода взаимодействия относит судей, различные коллегиальные органы, а также должностных лиц органов власти, уполномоченных рассматривать ДАП.

В науке имеют место разнообразные взгляды на понятие и предмет взаимодействия УУП с иными САЮ, а также на порядок реализации соответствующих полномочий. Это позволяет сделать предположение о приоритетности определенных форм исследуемого взаимодействия. В

¹ Милехин В.А., Шевцов А.В., Носатов Ю.Н., Костин С.Г. Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с субъектами административной юрисдикции: учеб.-практ. пособие (п.22 ПНД-2022 АУ МВД России). М.: Академия управления МВД России, 2022. С. 19–21.

частности, к таковым следует отнести формы осуществления процессуальных взаимосвязей, обеспечивающих согласованную деятельность и правильное сочетание административно-процессуальных полномочий, реализуемых в ходе:

- выявления и пресечения факта противоправного поведения;
- процессуального документирования административного деликта;
- применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (далее – ПДАП);
- административного расследования;
- направления протокола иному САЮ;
- рассмотрения ДАП;
- обеспечения условий для исполнения административного наказания.

Таким образом, осуществление УУП процессуальных взаимосвязей с иными САЮ может обретать 7 нижеперечисленных форм.

1) Совместное выявление и пресечение административных правонарушений является наиболее действенной формой исследуемого взаимодействия, реализация которой подразумевает разнообразные приемы и способы установления фактов противоправного поведения посредством использования потенциала здоровых сил общества в лице его законопослушных граждан и организаций правоохранительной направленности, а также инициативного получения процессуально-значимой информации непосредственно от должностных лиц иных САЮ. Причем последние, так же как УУП наделены полномочиями применять меры административного принуждения в отношении лиц, допускающих неправомерное поведение. А стало быть, такое взаимодействие имеет абсолютно обоюдовыгодный характер.

2) Реализация процессуального порядка документирования обстоятельств административного деликта, ярче всего проявляется в ходе возбуждения ДАП. Так, взаимодействуя с должностными лицами, наделенными юрисдикционной компетенцией УУП получают информацию, позволяющую осуществлять предусмотренные законом административно-процессуальные действия¹. Например, из административной комиссии муниципального образования может поступить определение об истребовании сведений о собственнике транспортного средства, зафиксированного фотокамерой в момент нарушении правил благоустройства территории (п. 7 ч. 4 ст. 28.1 КоАП). Принятие мер к исполнению такого запроса и будет являться комментируемой процессуальной формой взаимодействия с административной комиссией, которая в соответствии с имеющейся

¹ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ, 2011, № 7, ст. 900.

компетенцией осуществляет производство по ДАП в сфере благоустройства (ч. 3 ст. 28.6 КоАП).

3) Поддержание законности и обоснованности установленного порядка применения процессуально-обеспечительных мер, как правило имеет место на этапе документирования обстоятельств административного деликта. Например, в ходе содержания лиц, подвергнутых административному задержанию (ст. 27.3 КоАП) и ожидающих рассмотрения ДАП в специально отведенных для этого помещениях (ч. 1 ст. 27.6 КоАП). Достаточно часто такое взаимодействие проявляется на этапе, предшествующем исполнению административного наказания в виде административного ареста¹. Эта же форма взаимодействия реализуется УУП в ходе исполнения определения (ч. 3 ст. 29.4 КоАП) о принудительном приводе неявившегося для рассмотрения ДАП участника ПДАП (ч. 1 ст. 27.15 КоАП). Уместным будет так же и упоминание о процессуально-обеспечительных полномочиях УУП по изъятию оружия и боевых припасов (ч. 10 ст. 27.10 КоАП).

4) Обеспечение процессуального порядка проведения административного расследования, как форма процессуального взаимодействия с иными САЮ, проявляется в том, что документирование обстоятельств правонарушений (исчерпывающий перечень которых изложен в ст. 28.7 КоАП) может осуществляться УУП в рамках усложненного административного производства, предусматривающего проведение длительных процессуальных действий. Так, завершая административное расследование по факту нанесения побоев (ст. 6.1.1 КоАП) или мелкого хищения (ст. 7.27 КоАП), УУП составляет протокол о соответствующем административном правонарушении, после чего направляет весь собранный материал в районный суд для рассмотрения ДАП федеральным судьей (ч. 3 ст. 23.1 КоАП). Процессуальные особенности реализации УУП такой формы взаимодействия определены сложившейся правоприменительной и судебной практикой².

5) Направление протокола и материалов ДАП иному САЮ, может рассматриваться в качестве формы процессуального взаимодействия УУП с судьями, коллегиальными административными органами и отдельными уполномоченными законом должностными лицами. Ее реализация основана на положениях статьи 28.8 КоАП. Изучая поступившие материалы иной САЮ (в свою очередь) обеспечивает подготовку к рассмотрению ДАП по существу (ст. 29.1 КоАП). А именно, выявляет недостатки составленного УУП протокола, которые не как не могут быть

¹ О порядке отбывания административного ареста: федер. закон от 26.04.2013 № 67-ФЗ // СЗ РФ, 2013, № 17, ст. 2034.

² См.: вопрос 5 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 5 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017) // БВС РФ, № 12, декабрь, 2018.

восполнены при рассмотрении ДАП. К таким недостаткам чаще всего относится отсутствие каких-либо значимых для ПДАП данных (ч. 2 ст. 28.2 КоАП). Следует отметить, что САЮ должен рассмотреть ДАП даже при формальном несоблюдении УУП сроков составления протокола (ст. 28.5 КоАП) и его направления для рассмотрения (ст. 28.8 КоАП), поскольку эти сроки не являются пресекательными¹.

6) Следование установленному процессуальному порядку рассмотрения ДАП, является самой основной формой рассматриваемого процессуального взаимодействия. УУП вправе выносить постановление по ДАП, назначая административное наказание в виде предупреждения или штрафа (п. 9. ч. 2 ст. 23.3 КоАП), а также доводить это процессуальное решение до сведения лица, в отношении которого осуществляется ПДАП (ч. 1 и ч. 2 ст. 29.11 КоАП). Помимо этого, УУП как самостоятельный САЮ может рассматривать материалы ДАП, поступившие от иных должностных лиц. В этом смысле УУП сам, в соответствии с положениями статьи 29.1 КоАП, осуществляет процессуальные действия характерные уже упомянутому выше этапу подготовки к рассмотрению ДАП (проверка юрисдикционной компетенции, установление обстоятельств исключающих рассмотрение ДАП, выявление неустранимых недостатков оформления процессуальных документов и т. д.). К комментируемой форме взаимодействия следует отнести и само рассмотрение ДАП (ст. 29.7 КоАП) с учетом правил определения его места (ст. 29.5 КоАП), соблюдения процессуальных сроков (ст. 29.6 КоАП) и требований к выносимому постановлению (ст. 29.10, ст. 29.11 КоАП). Помимо этого, важным элементом взаимодействия является реализация определенных форм профилактического воздействия² на правонарушителей. Например, посредством вынесения представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.11 КоАП).

7) Создание условий для исполнения административных наказаний, как форма взаимодействия УУП с иными САЮ проявляется в процессе осуществлении контроля за исполнением назначенного судьей наказания в виде административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации в форме самостоятельного контролируемого выезда (ч. 6 и ч. 7 ст. 32.10 КоАП). Принудительным инструментом такого контроля является

¹ См.: пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // БВС РФ, № 6, 2005.

² См. статьи 17 и 22 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2016, № 26 (Часть I), ст. 3851.

административно-правовое воздействие на привлекаемых к ответственности лиц, посредством составления (в предусмотренных случаях) протокола об административном правонарушении, квалифицируемом по части 3 статьи 20.25 КоАП. В свою очередь вышеуказанное административно-правовое воздействие влечет уже судебно-принудительный порядок помещения и содержания правонарушителей в специальном учреждении полиции (ст. 27.19 КоАП).

Перечень из семи рассмотренных в статье административно-правовых форм взаимодействия УУП с иными САЮ не является абсолютно исчерпывающим. Поступательное совершенствование исследуемых форм в ходе реализуемого комплекса мер по повышению результативности выявления лиц, совершивших административные правонарушения, предусматривается концептуальными положениями развития системы общественной безопасности в Российской Федерации¹, а также службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на 2020–2023 годы².

¹ Концепция общественной безопасности в РФ (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685).

² Об утверждении Концепции развития службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на 2020–2023 годы: приказ МВД России от 30.03.2020 № 191.

Затолокин Александр Александрович,
доцент кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК СУБЪЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19

Одним из субъектов реализации мер государственного управления, направленных на недопущение распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), стали органы внутренних дел. Сравнительно небольшой промежуток времени, прошедший с момента пика пандемии, не дает возможность осуществить комплексный анализ проводимых на государственном уровне мероприятий, а также оценить их результативность. Однако, на основании уже имеющегося опыта можно предпринять попытку выработки универсального алгоритма действий государственных органов в случаях обеспечения национальной безопасности при появлении угрозы массового заражения людей новыми штаммами (типами) вирусов.

В настоящей статье предпримем попытку научного осмысления роли ОВД в реализации превентивных мер государственного управления, направленных на недопущение распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

И так, органы внутренних дел с весны 2020 г. фактически оказались на передовой борьбы с распространением COVID-19. Имеющихся правовых средств, применяемых полицией в вопросах противодействия распространению COVID-19, оказалось недостаточно. До 2020 г. в КоАП РФ был только один состав, предусматривающий ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства – ст. 6.3 КоАП, осуществлять производство по которому могли лишь органы осуществляющие санитарно-эпидемиологический надзор (санитарные врачи). В целях предоставления полиции соответствующих механизмов воздействия законодатель внес изменения в КоАП РФ. Кодифицированный источник права был оперативно дополнен составами, предусматривающими ответственность за нарушение «антиковидного» законодательства в период действия режима повышенной готовности (ч. 2. ст. 6.3 КоАП РФ), и за нарушения правил поведения в данный период (ч. 1 ст. 20.6.1)¹. Кроме того, соответствующим распоряжением

¹ Затолокин А.А. Административно-правовые меры как механизм сдерживания распространения новой коронавирусной инфекции // Общество и право. 2020. № 3(73). С. 79.

Правительства Российской Федерации¹ был расширен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях по указанным статьям. В настоящее время этот перечень должностных лиц дополнен сотрудниками органов внутренних дел (полиции) и сотрудниками Росгвардии.

Помимо изменения законодательства, осуществлялось фактически «ручное регулирование» складывающейся практики его применения. Ситуация была следующая: в большинстве регионов сотрудники органов внутренних дел ошибочно стали привлекать к ответственности граждан, нарушающих установленные Правила поведения в период введения режима повышенной готовности по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ. После массового обращения с жалобами на незаконное привлечение граждан к ответственности, Президиум Верховного Суда Российской Федерации дал соответствующие разъяснения. В указанном документе (обзоре) на понятных примерах, были разъяснены квалификационные разграничения между новыми составами правонарушений. В частности указывалось, что ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ по отношению к ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ является специальной и привлекать по ней можно в исключительных случаях, а именно:

- когда человек прибыл из другого государства, и не соблюдает режим изоляции в домашних условиях (14 дней);
- когда уклоняется от прохождения лечения;
- когда не соблюдает требования или предписания санитарного врача.

Такие разъяснения Президиума позволили сократить необоснованные привлечения по более тяжкой статье лиц, нарушающих Правила поведения при введении режима повышенной готовности (так называемый режим самоизоляции).

Следует заметить, что для реализации органами внутренних дел превентивных мер, направленных на недопущение распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), потребовалось внесение изменений в действующее законодательство и определенная наработка (совершенствование) правоприменительной практики. С положительной стороны необходимо отметить моментальную реакцию законодателя на угрозу национальной безопасности Российской Федерации, выразившуюся

¹ Распоряжение Правительства РФ от 12.04.2020 № 975-р «О перечне должностных лиц органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] URL: <https://www.garant.ru>

во введении новых составов административных правонарушений и в расширении перечня субъектов административно-юрисдикционной деятельности по ним. Разъяснения Пленума Верховного Суда стали запоздалой мерой, в ответ на общественную реакцию по перекосу в правоприменительной практике в сторону более суровой санкции ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

Таким образом, в качестве универсального алгоритма деятельности органов внутренних дел в период пандемии, следует указать следующий набор действий.

Во-первых, принятие соответствующих нормативных правовых актов, наделяющих сотрудников органов внутренних дел необходимыми полномочиями.

Во-вторых, разъяснение законодательства на федеральном уровне, доведение до каждого сотрудника, заступающего на дежурство, перечня признаков, по которым то или иное деяние должно быть соответствующим образом квалифицировано.

Несмотря на небольшой промежуток времени действия режимных мер, и определенные перекосы в правоприменительной практике, можно утверждать, что органы внутренних дел справились с возложенной на них задачей по недопущению распространения COVID-19. В период введения ограничительных мероприятий (карантина) сотрудники органов внутренних дел, наряду с иными субъектами применения мер государственного управления, осуществляли важнейшие профилактические функции, позволившие стабилизировать эпидемиологическую обстановку.

Каданина Анна Валерьевна,
начальник отделения
по исполнению административного законодательства
отдела организации
применения административного законодательства
УОООП ГУ МВД России по Краснодарскому краю

Шкеля Олег Викторович,
заместитель начальника кафедры
безопасности дорожного движения
Краснодарского университета МВД России

ОБЗОР ПОСЛЕДНИХ ИЗМЕНЕНИЙ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ С ПОЗИЦИЙ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Административное законодательство является самым динамичным в числе норм, существующих отраслей права. Подобное положение дел обусловлено целями и задачами административного права, которое, как известно, принято называть наукой об управлении государством. Именно поэтому, государство, в лице законодательной власти, старается оперативно реагировать на скрадывающуюся ситуацию и принимать соответствующие меры государственного реагирования, в том числе и применяя правотворческие механизмы. Изменения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) лишь подтверждают выдвинутый выше тезис. В настоящей статье проведем краткий обзор вступивших в силу изменений КоАП РФ, проанализировав их с позиций практики правоприменения.

И так, 4 марта 2022 г. официально опубликован и вступил в силу Федеральный закон от 04.03.2022 № 31-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹, которым введены новые составы административных правонарушений. Одной из нововведений стала ст. 20.3.3 КоАП РФ, установившая ответственность за публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил а равно публичные призывы к воспрепятствованию использования Вооруженных Сил Российской Федерации. При этом конструкция статьи (ч. 2) предусматривает ответственность за такие же действия, но сопряженные с призывами к несанкционированным мероприятиям, а равно действиям, создающим угрозу как жизни и здоровью, так имуществу граждан и организаций.

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон» от 04.03.2022 № 31-ФЗ (последняя редакция) // СПС Гарант, 2022.

Для привлечения лица по данному составу необходимо, чтобы он осуществлял публично дискредитационные действия. Иными словами необходим признак публичности в совершении дискредитации. Публичность, как квалифицирующий признак подробно раскрыт в исследованиях ученых как административно-правовой, так и уголовно-правовой науки¹ и закреплён в действующем законодательстве. Так, под публично совершаемыми действиями следует понимать действия, направленные (или адресованные) на неопределенный круг лиц. То есть, совершая определенные действия, потенциальный правонарушитель не адресует их конкретному субъекту, а распространяет на всех лиц, имеющих возможность видеть результат его действий (будь то фактически совершаемые либо виртуально). Кроме признака публичности, для квалификации действий по новому составу необходим факт дискредитации. Согласно словарю С.И. Ожегова² под дискредитацией следует понимать подрыв доверия к чему-либо (кому-либо). В настоящее время существуют различные толкования юристов, разъяснения представителей всевозможных ведомств, а также частные мнения представителей экспертного сообщества³, суть которых сводится к следующей формулировке дискредитации. Дискредитацию, учитывая текст анализируемой нормы, следует толковать, как действия, совершаемые умышленно и направленные на подрыв авторитета, имиджа и доверия, умаление роли, достоинства и авторитета Вооруженных Сил Российской Федерации. Дискредитация может выражаться через речевые тактики путем обвинения, нагнетание отрицательных факторов, оскорбления, навешивания ярлыков, умаляющих сравнений. Целью действий по дискредитации в рассматриваемом случае является подрыв в глазах общественности достоинства и авторитета Вооруженных Сил Российской Федерации.

Практикой правоприменения выработана типовая фабула, применение которой позволяет с большой долей вероятности гарантировать привлечение судом виновного к административной ответственности:

«ДД.ММ.ГГГГ около 11:00 по адресу г. К., ул. Красная, 00 гражданин И. находясь в общественном месте, осуществил активные публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира

¹ Маталаев Ш.З. Признак публичности и некоторые вопросы квалификации преступлений // Образование и право. 2017. № 4. С. 103.

² Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 2000. С. 301.

³ Сивораक्षा М.А. Дискредитация как разновидность конфликтного общения // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2007. № 44. С. 76.

и безопасности, которые используются на основании решения Президента Российской Федерации и с согласия Совета Федерации Федерального собрания РФ, утвержденного постановление от 22.02.2022 №35-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации», выразившиеся в том, что И. держал в руках плакат с надписью «НЕТ ВОЙНЕ» и демонстрировал его окружающим лицам, сопровождая это выкрикиванием лозунгов аналогичного содержания, тем самым искажал и дискредитировал действия по использованию Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и сами Вооруженные силы РФ, которые используются за пределами территории Российской Федерации на основе общепризнанных принципов и норм международного права, при этом указанные действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния. Таким образом, в совокупности своих действий И. совершил правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.3.3 КоАП РФ».

Следует отметить, что данная фабула легко может быть адаптирована под правонарушение, совершенное в сети Интернет, а так же совершенное посредством популярных мессенджеров. Учитывая возрастающую активность противоправных действий в сети Интернет, то практика правоприменения по указанной норме должна охватывать и данную сферу общественных отношений.

В качестве субъекта административной ответственности могут выступать лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет. Санкции статьи влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 30 000 до 100 000 рублей; на должностных лиц – от 100 000 до 300 000 рублей; на юридических лиц – от 300 000 до 1 000 000 рублей.

В соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренные статьей 20.3.3 КоАП РФ составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции), проведение административного расследования не предусмотрено, мера обеспечения производства по делу в виде административного задержания может быть применена на срок не более 3 часов (ч. 1 ст. 27.5 КоАП РФ). Дела рассматриваемой категории рассматриваются судьями.

Таким образом, в завершении настоящей статьи отметим, что КоАП РФ в очередной раз продемонстрировал свою востребованность, как один из механизмов государственного реагирования на нарушения установленных норм права. Сотрудникам ОВД, осуществляющим производство по рассмотренному в статье составу административного правонарушения, необходимо тщательно документировать доказательственную базу, своевременно направляя полученные доказательства в суд, для вынесения процессуального решения.

Рассказов Вячеслав Леонидович,
доцент кафедры конституционного
и международного права
Кубанского государственного аграрного университета
имени И.Т. Трубилина,
кандидат юридических наук, доцент

РЫНОЧНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВОСУДИЯ: ПРОБЛЕМА ДЕТЕРМИНАЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ПРОЯВЛЕНИЯ В РОССИИ

Основу экономических отношений, как известно, составляет институт собственности. Согласно ст. 8 Конституции России в нашей стране допускаются и равным образом защищаются государственная, муниципальная, частная и иные виды собственности. Такого рода конституционные нормы имеются и в других странах. Это очень важный аспект организации современного общества – юридический каркас, позволяющий обеспечивать стабильность экономических отношений. В развитие конституционных положений принимаются более конкретные экономические законы, устанавливаются налоги, таможенные пошлины и др. [7, с. 68]. Здесь важнейшее место занимает судебная защита субъектов экономической деятельности в условиях рыночной экономики, развитие которой в нашей стране имело свои специфические особенности.

Как известно, что до 1917 г. хотя и имелся частный капитал, но он был под жестким контролем государства. Государство в России длительные периоды времени напрямую распоряжалась экономикой страны [1, с. 135]. А после 1917 г. несколько десятилетий в СССР существовала плановая (по политической терминологии – тоталитарная) экономика. Любая иная форма экономической деятельности, помимо государственных предприятий и колхозов, фактически включенных в государственную экономику, преследовалась властью. Исключение составлял период новой экономической политики. Но с 1927 года началось ее свертывание [2, с. 35]. На первый план выходит внеэкономическое принуждение, образуется сеть лагерей, использующие дешевый труд заключенных [3, с. 35]. Именно с этого периода берет начало время печально известного ГУЛАГА [4, с. 263].

Но государственная экономика оказалась не столь эффективной, поскольку не позволяла полноценно вознаграждать труд людей и их инициативу. А действовавшая система распределения и обмена продукции не стимулировала в должной мере увеличение ее производства. Распространенной была система распределения потребительских товаров талонами, разного рода карточками [6, с. 115]. Естественно, что система

ограничения спроса делала промышленность инертной, поскольку выпускалась в основном продукция, которая не отвечала зачастую ни по качеству, ни по количеству все возрастающим запросам потребителей. Это происходило во многом потому, что цены как регулятор не работали (цены фиксировались на основе решений государственных органов), а другого механизма регулирования не было. Огромные государственные расходы на оборону, дотирующее финансирование отстающих предприятий делали советскую экономику неэффективной. Это проявлялось как следствие и в социальной сфере. Реальный уровень потребления был ниже, чем в развитых странах, а его искусственное увеличение могло привести к росту денежной массы и инфляции. И в середине 1980-х гг., в годы «перестройки», такое положение привело к решению реформировать экономику путем включения элементов рыночных отношений, в частности, с помощью хозрасчета, самоокупаемости, других стимулирующих институтов.

А последовавший после этого развал системы социализма и самого СССР только лишь добавил новых проблем экономике России, поскольку экономика России и бывших союзных республик, а также государств социалистического лагеря длительное время были интегрированы в одну экономическую систему. Не удивительно, что ее развал увеличил во много раз экономические трудности [5, с. 88].

Это не могло не привести к чрезвычайно сложному состоянию такой важнейшей сферы, как социальная защита населения, что выразилось в низких доходах значительной части населения, одновременно огромных разрывах в доходах различных социальных страт. К этому следует добавить весьма опасное экологическое состояние окружающей среды во многих регионах. [8, с. 13] Учитывая указанные и иные экономические и социальные особенности России, есть основания считать, что развитие рыночных экономических отношений должно осуществляться при мощном государственном регулировании, необходимость которого очень ярко показали «лихие 1990-е гг.».

И здесь речь идет, прежде всего, о достаточных гарантиях судебной защиты субъектов экономической деятельности, что, собственно, вытекает из самого содержания цивилизованных рыночных экономических отношений. Таким образом, экономические отношения составляют основу общественного бытия людей в любом государстве. Содержание экономических отношений определяется характером материального производства, имеющего две обязательные составные части – средства производства и производительные силы при ведущей роли человека труда, которым создается прибавочный продукт (стоимость). Критерии распределения прибавочного продукта (стоимости) являются индикаторами одного из видов экономических отношений, определенных экономической теорией.

Отметим, что в российской истории виды экономических отношений несколько раз менялась – в монархической России имели место капиталистические экономические отношения со спецификой абсолютистского государства, в СССР – социалистические (плановые) экономические отношения, а после распада СССР в нашей стране вновь стали возрождаться капиталистические отношения. Исходя из вида экономических отношений формируются другие социальные институты, в том числе право. Так, Конституцией РФ 1993 г., гражданским законодательством, другими законами закреплена концепция рыночной экономики как и в других развитых странах. Однако отсутствие достаточных рыночных традиций создает в экономическом развитии России много противоречий и трудностей. В контексте рассматриваемой проблематики важнейшее значение имеют гарантии судебной защиты субъектов экономической деятельности. В последние годы в этом направлении в России предприняты серьезные усилия. В частности, система экономического правосудия после введения в действие последнего Арбитражно-процессуального кодекса РФ 2002 г. стала функционировать более эффективно. Однако нерешенных проблем в вопросах судебной защиты законных прав и интересов субъектов экономической деятельности еще много, и решать их необходимо с учетом исторического развития в России экономического правосудия.

Катаева Ольга Владимировна,
начальник кафедры управления
и административной деятельности
органов внутренних дел
Белгородского юридического института МВД России
имени И.Д. Путилина,
кандидат юридических наук, доцент

Ряпухина Ирина Анатольевна,
профессор кафедры
административно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института МВД России
имени И.Д. Путилина,
кандидат юридических наук, доцент

О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений, в том числе, в области миграции. Пристальное внимание отечественных исследователей сегодня уделяется рассмотрению вопросов назначения и состава информационных ресурсов в сфере миграции, законодательного регулирования их формирования и порядок использования, а также ответственности за нарушения в сфере оборота содержащейся в них информации.

В Российской Федерации основу законодательной базы работы с информацией составляют Конституция Российской Федерации, международные договоры, а также федеральные законы, регламентирующие отношения в данной области. Также в современных условиях построения правового государства вопросы формирования и использования информационных ресурсов необходимо рассматривать с позиций Доктрины информационной безопасности РФ, Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017–2030 годы и Концепции правовой информатизации России, в которых заложены основы государственной политики в области развития информатизации страны.

Таким образом, в Российской Федерации сегодня создана твердая нормативная правовая основа информационной деятельности, а также сформулирована стратегия ее дальнейшего развития. Вместе с тем, в нормативном правовом регулировании данной области общественных отношений имеются существенные проблемы, требующие скорейшего разрешения в целях более эффективной деятельности по

информационному обеспечению важнейших отраслей функционирования государства.

Основополагающие вопросы работы с информацией содержатся в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹, в котором даются официальные определения в регулируемой сфере, в числе которых «информация», «информационные технологии», «информационные системы» и др. Однако при наличии нормативно закрепленных понятий в регулируемой сфере общественных отношений по причине высокой динамичности их развития имеется и существенная терминологическая неопределенность в отношении ряда дефиниций, играющих серьезную роль в информационной деятельности государства.

Одним из таких понятий, требующих скорейшего нормативного закрепления, являются «информационный ресурс». Данный термин прочно вошел в общественный лексикон и активно используется в деятельности МВД России, в том числе – связанной с вопросами миграции, однако официального толкования до настоящего времени не имеет.

По мнению отечественных ученых информационный ресурс представляет собой совокупность документированной информации, в отношении которой установлен правовой режим, содержащий основания и порядок отнесения информации к таким ресурсам, а также порядок пользования ею, условия предоставления и распространения. Крайне важной характеристикой информационного ресурса является целостность, заключающаяся в недопустимости произвольного изменения его границ путем изменения критериев включения информации в его состав, при этом сам он рассматривается как неотъемлемая часть информационных систем, а не простая совокупность информации, поскольку имеет установленный порядок формирования, использования и защиты от несанкционированного доступа.

Основными составляющими правового режима информационных систем являются: цель создания, перечень содержащейся информации, правовой статус поставщиков информации, пользователей информации и оператора системы как совокупность их прав, обязанностей и ответственности в регулируемой сфере, а также требования к программному и техническому обеспечению функционирования системы.

Особо необходимо отметить, что информационный ресурс является самостоятельным элементом, который может быть выделен из информационной системы. Отдельный информационный ресурс может порождать правоотношения независимо от информационной системы, которая, в отличие от него, без информационного ресурса существовать не может.

Таким образом, информационный ресурс по отношению к информационной системе первичен, поскольку целью создания

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ. СПС ГАРАНТ.

государственных информационных систем как раз и является ведение соответствующих информационных ресурсов. Назначение же системы, ее функционал и правовой режим должны, в конечном итоге соответствовать заявленной цели, иное будет считаться нарушением законодательства.

Определившись с иерархией понятий «информационный ресурс» и «информационная система», приведем законодательное определение последней как «совокупности содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств»¹.

Поэтому, говоря о путях повышения эффективности функционирования информационных систем, отечественными учеными отмечается, что в современных условиях необходимо упрощение коммуникации и изменение в целом самой концепции подхода к обработке, хранению и распространению информации.

Эта идея наглядно прослеживается в предложениях по реформированию миграционных режимов, закрепленных в Перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы², содержащем раздел, посвященный вопросам информатизации сферы управления миграцией.

Разработчиками данной стратегии констатируется, что реализация функционирования электронных сервисов и механизмов контроля за миграционными процессами требует создания эффективной государственной информационной инфраструктуры, основанной на единой информационной платформе, содержащей и обрабатывающей для последующего использования информацию о миграционных процессах.

Создаваться такая информационная платформа должна с учетом текущих и будущих возможностей имеющихся государственных информационных ресурсов и национальной стратегии в сфере цифрового развития, обеспечив координацию деятельности взаимодействующих субъектов.

На функционал единой информационной платформы возлагаются серьезные перспективные задачи. Так, консолидация информационных ресурсов различных ведомств позволит создать цифровой профиль иностранного гражданина, дающий возможности персональной аналитики с использованием, например, геолокации. Также использование данных цифрового профиля позволит, например, обеспечить оперативное получение государственных услуг, заключение трудовых договоров, а также получение целевых рассылок иностранным гражданам, информирующих их о юридически значимых фактах.

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ. СПС ГАРАНТ.

² Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы (утв. Президентом РФ 06.03.2020 № Пр-469) СПС ГАРАНТ.

Необходимо отметить, что в настоящее время разработчиками Проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹ значительное внимание уделено вопросам информатизации и информационно-аналитическому обеспечению государственного управления миграционными процессами.

Так, в законопроекте содержатся общие требования к использованию информационно-телекоммуникационных технологий при обеспечении государственного управления миграционными процессами, включая требование о реализации такого управления на базе государственных и муниципальных информационных систем, образующих информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру, требования к которым утверждаются Правительством Российской Федерации.

Также к ведению Правительства Российской Федерации отнесено утверждение порядка и особенностей использования информационных систем при осуществлении государственного управления миграционными процессами. Технические стандарты в данной области устанавливаются Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Разработчиками законопроекта определен круг участников инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, которые используются в государственном регулировании миграционных процессов.

К таким субъектам предложено отнести:

государственные органы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;

дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации;

международные организации и их представительства в Российской Федерации, а также представительства иностранных государств при международных организациях, находящихся в Российской Федерации;

юридические лица и индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные коммерческие организации;

граждане Российской Федерации, иностранные граждане.

Таким образом, предполагаемый спектр взаимодействующих в информационной инфраструктуре в сфере миграции субъектов достаточно широк. Поэтому после вступления в законную силу нового нормативного правового акта, регулирующего правоотношения в сфере миграции, потребуется незамедлительная разработка и принятие административно-правовых мер, направленных на разграничение ответственности и упорядочение процессов их взаимодействия.

¹ См.: <https://regulation.gov.ru>

Костенко Евгений Александрович,
заместитель генерального директора
по правовым вопросам
ООО «КапиталАгро»

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

В настоящей статье предлагаем рассмотреть аспекты и проблемы теории и практики привлечения к административной ответственности за нецелевое использование земельных участков за исключением земельных участков категории сельскохозяйственного назначения.

Напомним, что нецелевое использование земельных участков относится к правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования.

Ответственность использование земельных участков не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ¹ и влечет наложение административного штрафа.

Кратко разберем что является целевым использованием земельного участка.

Так исходя из норм ст. 7 ЗК РФ² целевое использование земельного участка можно определить, как использование земельного участка в соответствии с видом разрешенного использования, установленного документацией градостроительного зонирования для конкретной территориальной зоны, исходя из принадлежности земельного участка к той или иной категории.

И как следствие, административная ответственность может возникнуть в случае несоответствия использования земельного участка, виду разрешенного использования, установленного исходя из категории земельного участка.

Исходя из вышесказанного, мы приходим к выводу о том, что применяемая терминология не в полной мере отражает происходящие процессы и ведет к неверному толкованию административного деликта. В частности, использование земельного участка в нарушение установленного вида, разрешенного использование, скорее является

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // Собрание законодательства РФ от 07.01.2002 № 1 (ч. 1), ст. 1.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.10.2022) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001 № 44, ст. 4147.

«неразрешенным использованием», чем «нецелевым использованием». Поскольку, на наш взгляд термин «нецелевое использование земельного участка» больше применим к нарушениям цели предоставления земельного участка таких как строительство или размещение, проведение иных мероприятий, предусмотренных главой V.1 ЗК РФ.

Тем не менее, на текущий момент, как законодатель, так и судебные органы при формировании практики, поставили знак равенства между целями предоставления определяемыми при предоставлении земельного участка и разрешенным использованием определяемым документацией градостроительного зонирования для каждой территории. Следует отметить что цель предоставления земельных участков, на практике достаточно часто отличается и противоречит виду разрешенного использования земельного участка, установленного документацией градостроительного зонирования.

Например, из Постановления Верховного Суда РФ от 2022 года по делу № 5-АД22-50-К2, о привлечении к административной ответственности за нецелевое использование земельных участков, следует что земельный участок с ВРИ «дошкольное, начальное и среднее общее образование» предоставлен для «для эксплуатации детского сада»¹. Согласно Классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным действующим на момент обнаружения противоправного деяния приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540² (утратил силу в соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 12.02.2021 № 68³) содержание вида разрешенного использования земельного участка «дошкольное, начальное и среднее общее образование» (код 3.5.1) включает в себя размещение объектов капитального строительства, предназначенных для просвещения,

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 04.07.2022 № 5-АД22-50-К2 Требование: Об отмене актов о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, за использование земельного участка не в соответствии с установленным видом его разрешенного использования. // Правовая система Гарант.

² Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (ред. от 04.02.2019) (Зарегистрировано в Минюсте России 08.09.2014 № 33995) // Российская газета, № 217, 24.09.2014.

³ Приказ Минэкономразвития России от 12.02.2021 № 68 «О признании утратившими силу приказов Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540, от 30 сентября 2015 г. № 709, от 6 октября 2017 г. № 547, от 4 февраля 2019 г. № 44 и пункта 1 изменений, которые вносятся в некоторые приказы Минэкономразвития России в части совершенствования правового регулирования в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 9 августа 2018 г. № 418» (Зарегистрировано в Минюсте России 24.03.2021 № 62864) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 25.03.2021

дошкольного, начального и среднего общего образования (детские ясли, детские сады, школы, лицей, гимназии, художественные, музыкальные школы, образовательные кружки и иные организации, осуществляющие деятельность по воспитанию, образованию и просвещению), в том числе, зданий, спортивных сооружений, предназначенных для занятия обучающихся физической культурой и спортом.

Соответственно, используя земельный участок любым из разрешенных видов, например, образовательный кружок или художественная школа, цель предоставления «для эксплуатации детского сада» будет нарушена, а разрешенное использование, нет.

Полагаем, что цель предоставления и разрешенное использование, все-таки понятия не тождественные, имеют различные основания возникновения.

Если вид разрешенного использования, установленный документацией градостроительного зонирования, отражает все возможные формы эксплуатации земельных участков на определенной территории исходя, в том числе, из экологических норм, целесообразности и потребности. То цель предоставления отражает форму, зачастую, сформированную лицом, заинтересованным в предоставлении конкретного земельного участка и указанного в запросе о его предоставлении, либо отражает данные содержащиеся в ЕГРН о разрешенном использовании, возникшие за долго до разработки документации градостроительного зонирования, например, для эксплуатации здания и т. д.

На наш взгляд, совершенно очевидно, что цель предоставления вторична по отношению к разрешенному использованию, установленному документацией градостроительного зонирования.

Указанная коллизия по сути является базой для формирования противоречивого подхода определения объективной стороны административного правонарушения, выраженного в нецелевом использовании земельного участка и ответственность за которое предусмотрено ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ¹.

Что, в свою очередь породило целый ряд противоречивых судебных актов, в том числе Верховного Суда РФ, связанных с нецелевым использованием земельных участков и применением административной ответственности.

Указанная противоречивая судебная практика, нами подробно исследуется описывается в журнале Юридические Науки №4 от 2018 года².

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

² Ст.: Костенко Е.А. Проблемы определения объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ // Журнал «Юридическая Наука». 2018. № 4

На сегодняшний день, несмотря на бесконечную реформу контроля и надзора, в проблеме толкования целевого использования земельного участка и как следствия, объективной стороны административного правонарушения ответственность за которое предусмотрено ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ существенных подвижек нет.

Из позитивного можно отметить принятое в 2020 году Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.2020 № 42-П¹ «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой», которым часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 36 (часть 2), 54 (часть 2) и 55 (часть 3).

Данным процессом урегулирована 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 сведения в ЕГРН в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования.

По мимо всего прочего, в резолютивной части указанного Постановления Верховного Суда РФ содержится требование к федеральному законодателю, из которого следует, что ему надлежит принять меры по устранению выявленной неопределенности правового регулирования, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в Постановлении. И только по истечении почти двух лет федеральным законом от 30.12.2021 № 493-ФЗ², ст. 7 Земельного Кодекса РФ, была дополнена соответствующей формулировкой.

Иных подвижек в рассматриваемой в настоящей статье проблематике, к сожалению, нет.

Справедливости ради, следует отметить, что законодателем предпринята попытка «залатать» пробел законодательства, порожденный попыткой объединить два понятия цель предоставления и вид разрешенного использования. В частности, вышеуказанным федеральным законом от 30.12.2021 № 493-ФЗ установлено, что вид разрешенного

¹ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой: постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.2020 № 42-П // Собрание законодательства РФ. 26.10.2020 № 43, ст. 6884.

² О внесении изменений в ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации: федер. закон от 30.12.2021 № 493-ФЗ; ст. 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2022 № 1 (ч. 1), ст. 62.

использования земельного участка, предусмотренный как «основной» для определенной территории считается выбранным в отношении такого земельного участка со дня внесения сведений о соответствующем виде разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости.

Но на наш взгляд это не решает проблему определения объективной стороны правонарушения, поскольку не внесение сведений о виде разрешенного использования само по себе не свидетельствует о нецелевом использовании земельного участка и не порождает негативных последствий в области охраны окружающей среды и природопользования.

Как следствие, на текущий момент, даже при условии использования земельного участка в соответствии с одним из видов разрешенного использования, предусмотренного градостроительным регламентом установленным в соответствии с категорией земельного участка. Основанием для возбуждения административного производства за нецелевое использование земельного участка в соответствии с ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, возможно по следующим основаниям, совершенно отдаленным от охраны окружающей среды и природопользования, таким как несоответствие цели предоставления виду разрешенного использования указанному в ЕГРН, несоответствие фактического вида использования виду, предусмотренному ЕГРН либо целям предоставления.

В сложившейся ситуации, полагаем, что исправление исследуемой проблемы необходимо начинать, ни с создания какой-либо единообразной судебной практики, а с установления единой однозначной терминологии, определения негативных последствий при каждой их указанных форм нарушений, уверены, что многие из них не будут отнесены к нарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования, а скорее будут носить экономический (налоговый) характер.

Магомедова Зара Изберовна,
мировой судья в отставке,
доцент кафедры административной деятельности
Тверского филиала
Московского университета МВД России
имени В.Я.Кикотя,
кандидат юридических наук

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Понятие мер административного принуждения в производстве по делу об административном правонарушении в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) отсутствует и по-разному трактуется теоретиками права.

Системное толкование статьи 1.6. КоАП РФ дает основание полагать, что законодатель понимал под мерами административного принуждения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и само административное наказание.

Исходя из целей административного производства, меры административного принуждения можно разделить на меры: направленные на предотвращение правонарушения (например, отстранение от управления транспортным средством) или пресекательные; направленные на обеспечение производства по делу об административном правонарушении (например, доставление и привод) или обеспечительные, а также меры административной ответственности.

Данный взгляд согласуется (отчасти) с правовой позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в п. 56 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2020), утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 10.06.2020¹.

В ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ перечисляются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ, меры административного принуждения – это меры, применяемые уполномоченными лицами в пределах своих полномочий в рамках административного производства в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.06.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 10, октябрь, 2020.

административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Таким образом, условиями для применения обеспечительных мер административного принуждения являются:

- 1) наличие административного производства;
- 2) применение мер административного принуждения уполномоченными должностными лицами;
- 3) применение мер административного принуждения в целях, обозначенных в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ (для пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления).

При рассмотрении вопроса о применении мер административного принуждения, используемых в административном производстве в деятельности по охране общественного порядка, сначала необходимо определиться, что мы понимаем под такой деятельностью.

Главой 20 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

Охрана общественного порядка, согласно ч. 1 ст. 1 ФЗ «О полиции» отнесена к одним из основных направлений деятельности полиции. Однако полиция не единственный субъект, который уполномочен заниматься охраной общественного порядка. В соответствии с Федеральным Законом от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», в охране общественного порядка могут принимать участие граждане Российской Федерации (при этом граждане оказывают помощь сотрудникам правоохранительных органов, не являясь должностными лицами, уполномоченными на применение мер административного принуждения).

В соответствии с частью 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления решают иные вопросы местного значения.

Так, Законодательным Собранием Тверской области 1 июля 2003 года принят Закон Тверской области от 14.07.2003 № 46-ЗО «Об административных правонарушениях» вместе с «Типовым положением об административной комиссии муниципального образования Тверской области».

В главе 8 вышеуказанного закона указаны административные правонарушения в сфере общественного порядка, общественной безопасности и общественной нравственности.

На рассмотрение ряда дел указанной категории уполномочены административные комиссии, которые также не могут быть отнесены к должностным лицам, уполномоченным на осуществление силовых (властных) функций административного принуждения.

Теперь обратимся к проблемам, которые выявлены в ходе деятельности по охране общественного порядка, осуществляемой органами полиции, в частности, при составлении протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ.

Количество дел, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ, как показывает практика мировых судей, достаточно велико. Так, например, в практике мирового судьи судебного участка № 81 Тверской области дела указанной категории составляют 18% от иных дел об административных правонарушениях¹.

Статья 20.21 КоАП РФ предусматривает административную 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 нравственность, и влечет наказание в виде административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи пятисот рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Согласно положениям статьи 20 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, если несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей, в следующих случаях:

- 1) для пресечения преступлений и административных правонарушений;
- 2) для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц;
- 3) для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции.

При осуществлении деятельности по охране общественного порядка сотрудник полиции при выявлении и пресечении правонарушений, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ, применяет, чаще всего, такие меры

¹ Статистические отчеты // Архив мирового судьи судебного участка № 81 Тверской области.

процессуального принуждения как доставление, административное задержание; досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Из судебной практики следует, что при применении указанных мер процессуального принуждения возникают некоторые вопросы¹, в частности, вопросы о достаточности доказательств по делу и обоснованности привлечения к административной ответственности, и вытекающие из данных аспектов вопросы обоснованности применения мер процессуального принуждения в виде доставления и административного задержания, зачастую с применением физической силы.

Приказом Минздрава Российской Федерации от 18 декабря 2015 года определен «Порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркологического или иного токсического)».

В соответствии с п. 6 указанного Приказа, критериями, при наличии хотя бы одного из которых имеются достаточные основания полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение (за исключением лиц, указанных в частях 1 и 1.1 статьи 27.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, являются:

- а) запах алкоголя изо рта;
- б) неустойчивость позы и шаткость походки;
- в) нарушение речи;
- г) резкое изменение окраски кожных покровов лица.

Постановлением начальника полиции ЛО МВД России «Томский» от 24 ноября 2017 года № 110158, оставленным без изменения решением судьи Октябрьского районного суда г. Томска от 22 марта 2018 года, решением судьи Томского областного суда от 4 мая 2018 года и постановлением заместителя председателя Томского областного суда от 26 декабря 2018 года, Панов Е.В. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и

¹ Определение судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 07.12.2021 № 51-КГ-21-9-К8; постановление ВС РФ от 07.10.2019 № 87-АД19-17; определение КС РФ от 25.10.2018 № 2562-О; определение КС от 23.06.2016 № 1410-О; постановление ВС РФ от 13.06.2019 № 88-АД19-4; Постановление ЕСПЧ от 01.10.2019 "Дело "Пастухов (Pastukhov) против Российской Федерации" (жалоба N 74820/14); Постановление ЕСПЧ от 28.08.2018 "Дело "Ходюкевич (Khodyukevich) против Российской Федерации" (жалоба N 74282/11).

подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 500 рублей.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Панов Е.В. поставил вопрос об отмене вынесенных по делу судебных актов, ссылаясь на их незаконность, и о прекращении производства по делу.

Постановлением Верховного Суда РФ от 13.06.2019 № 88-АД19-4 состоявшиеся по делу судебные акты отменены, производство прекращено, в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности. ВС РФ, в частности, мотивировал данное решение тем, что доказательством по делу может являться в данном случае акт медицинского освидетельствования лица на состояние алкогольного опьянения, однако такой акт в деле отсутствовал, медицинское освидетельствование на состояние опьянения не проводилось. Иные доказательства по делу – показания свидетелей, рапорт и иное подтвердить (или опровергнуть) наличие опьянения не могут.

Также В.Н. Гуглин был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП Российской Федерации. Суды оставили данное постановление без изменения. Гуглин В.Н. обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой, в которой полагал, что диспозиция ст. 20.21 КоАП РФ является неопределенной, поскольку не устанавливает критериев, позволяющих однозначно определить состояние опьянения лица как оскорбляющее человеческое достоинство и общественную нравственность, и потому не соответствует статьям 19 и 46 Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд РФ, исследовав доводы жалобы, пришел к выводу о том, что наличие оценочных понятий в диспозиции ст. 20.21 КоАП РФ (конкретно, нахождение в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство) не говорит о неопределенности ее содержания, поскольку, использование законодателем оценочной характеристики преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций (Постановление от 30 июня 2011 года № 14-П; определения от 23 апреля 2015 года № 779-О, от 22 декабря 2015 года № 2891-О, от 26 апреля 2016 года № 829-О и др.).

Признание лица виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.21 КоАП Российской Федерации, возможно в случае выявления всех признаков объективной стороны указанного правонарушения, в том числе, выяснения того, было ли состояние опьянения, а также, было ли оно таковым, что лицо, находясь в таком состоянии, оскорбляло человеческое достоинство и общественную нравственность.

В связи с этим, применение меры административного принуждения в виде медицинского освидетельствования на состояние опьянения по делам, предусмотренным ст. 20.21 КоАП РФ, является обязательной

обеспечительной мерой административного принуждения. Данное положение подтверждается, в целом, единообразной судебной практикой¹

Как правило, в последнее время данная мера повсеместно применяется сотрудниками полиции при составлении протоколов по делам указанной категории. Костин С.Г. отмечает, что имеются трудности в организации проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, которые вызваны техническими причинами (недостаточное оснащение медицинских организаций, отсутствие у врачей соответствующей лицензии и т. д.). Действительно, практика подтверждает это мнение, причем невозможность проведения медицинского освидетельствования может быть обусловлена и финансовыми обстоятельствами (отсутствие бензина для доставления лиц на медицинское освидетельствование, особенно актуально в отдаленных населенных пунктах сельской местности; отсутствие транспорта), и причинами природного характера (распутица и т. д.) и, по мнению автора, Костин С.Г. совершенно справедливо и логично предлагает оснастить сотрудников полиции техническими средствами освидетельствования лица на состояние алкогольного опьянения. Такими средствами пользуются сотрудники ГИБДД (используют различные алкотекторы, анализаторы паров этанола и т. д.)². На настоящий момент данное предложение в законе не реализовано, вследствие чего, и возникает соответствующая практика с прекращением дел указанной категории, в связи с недоказанностью.

Также хотелось бы отметить проблемы, возникающие при отказе лиц, в отношении которых составляется протокол по ст. 20.21 КоАП РФ, от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Имеется точка зрения ряда авторов³ о том, что необходимость медицинского освидетельствования отсутствует, если правонарушитель свою вину признает. Имеется даже соответствующая судебная практика⁴.

Однако, с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, а также, принимая во внимание то, что лицо отказывается выполнить законное распоряжение сотрудника полиции, за что предусмотрена административная ответственность (за соответствующие действия водителя предусмотрена ответственность по ст. 12.26 КоАП РФ), при

¹ Дело № 12-388/2016 // Архив Центрального районного суда г. Твери; Архив Центрального районного суда г. Твери.

² Костин С.Г. К вопросу о проблемах применения мер административного принуждения в виде направления правонарушителя на медицинское освидетельствование на состояние опьянения // Административное право и процесс, 2018, № 8. С. 65–69.

³ См., например, Строева О.А. К вопросу о невыполнении гражданами законных требований и распоряжений сотрудника полиции // Российский следователь. 2021. № 12. С. 63–67.

⁴ Постановление районного суда г. Перми от 05.06.2015 № 5-149/2015. URL: <https://sudact.ru>

отсутствии на настоящий момент возможности проведения сотрудниками полиции освидетельствования на состояние алкогольного опьянения на месте, представляется, что применение меры административного принуждения в виде медицинского освидетельствования на состояние опьянения при составлении протоколов по ст. 20.21 КоАП РФ является обязательным, поскольку протокол медицинского освидетельствования в данном случае является необходимым доказательством по делу.

Также, как и направление лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, необходимой пресекающей и обеспечительной мерой административного принуждения по делу является доставление и (или) административное задержание лица, привлекаемого к административной ответственности. Так, Фомичев Д.И. был привлечен к административной ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ, им было обжаловано постановление должностного лица о привлечении его к административной ответственности и в ходе пересмотра в районном суде данное постановление было отменено за недоказанностью. В частности, основанием полагать, что лицо, находившееся в состоянии алкогольного опьянения в общественном месте, не оскорбляло своим видом человеческое достоинство для судьи явилось то, что привлекаемое к административной ответственности лицо не доставлялось и в административном порядке не задерживалось¹. То есть, доставление и (или) административное задержание лица, привлекаемого к административной ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ, является также источником доказательств по указанному делу.

Таким образом, в ходе производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ, посягающих на общественный порядок, меры процессуального принуждения в виде направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, доставление и (или) административное задержание, являются необходимыми и обязательными мерами административного принуждения, одновременно пресекающими правонарушение и обеспечивающими дальнейшее производство по делу. Отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения и от освидетельствования на состояние алкогольного опьянения лица, привлекаемого к административной ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ, должен быть квалифицирован по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. Сотрудники полиции, уполномоченные на составление протоколов об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.21 КоАП РФ, должны быть оснащены техническими средствами освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

¹ Дело № 12-1076/2020 // Архив Центрального районного суда г. Твери; Архив Центрального районного суда г. Твери.

Назаренко Роман Михайлович,
судья Арбитражного суда
Краснодарского края

**К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ,
ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ЧАСТЬЮ 2 СТАТЬИ 23.1
КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

В ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ закреплён перечень административных правонарушений, дела по которым «рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передаёт его на рассмотрение судье».

Проведённый анализ составов вышеназванных административных правонарушений и их первичной подведомственности не позволяет установить по какому критерию они были отнесены к группе дел об административных правонарушениях, которые могут в порядке альтернативной подведомственности переданы на рассмотрение судье. При этом выделим два обстоятельства, характеризующих данную группу административных правонарушений.

Первое обстоятельство. Рассматриваемые административные правонарушения характеризуются наличием широко спектра объектов посягательства. Это обусловлено тем, что речь идёт об административных правонарушениях, включённых в пятнадцать из семнадцати глав, включённых в Особенную часть КоАП РФ. Исключение сделано только для группы деликтов, включённых в главы 17 и 21 КоАП РФ, и предусматривающих административную ответственность соответственно за нарушения, посягающие на институты государственной власти, и в области воинского учёта. При этом для административных правонарушений, включённых в гл. 17 КоАП РФ, не предусмотрен внесудебный административно-юрисдикционный порядок их рассмотрения, и они рассматриваются судьями в порядке исключительной подведомственности. Напротив, административные правонарушения, объединённые гл. 21 КоАП РФ, рассматриваются должностными лицами военных комиссариатов и также в порядке исключительной подведомственности и для них не предусмотрен судебный порядок рассмотрения дел по ним. Вряд ли достаточным объяснением для невключения составов административных правонарушений, предусмотренных главами 17 и 21 КоАП РФ, в перечень административных правонарушений, закреплённых в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, и допускающих передачу дел по ним на рассмотрение судьям, является прежде всего и главным образом специфика правонарушений посягающих на институты государственной власти и в области воинского

учета, т.е. особенности и специфика их объектов посягательства. С тем же успехом можно говорить и о схожей специфике ряда объектов посягательств, характеризующих административные правонарушения, содержащиеся в других главах КоАП РФ.

Второе обстоятельство взаимосвязано с первым. Учитывая столь широкую палитру административных правонарушений, закрепленных в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, протоколы по фактам их совершения уполномочены составлять значительное число субъектов. Среди них: члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, должностные лица значительного числа органов, в том числе органов внутренних дел (полиции); органов, осуществляющих государственный надзор и контроль: за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов; в области использования и охраны водных объектов и др. Таким образом, спектр органов, должностным лицам которых предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях и дела по которым могут быть переданы на рассмотрение судье, достаточно широк. Он включает как субъектов, относящихся к правоохранительным органам, так и тех, кто к таковым не относится. А значит возможность передачи дела об административном правонарушении на рассмотрение судьи не зависит от того, должностным лицом органа какой компетенции составлен протокол о таком правонарушении.

Единственным заслуживающим внимания основанием для передачи дела об административном правонарушении на рассмотрение судье является наличие в санкции статьи, закрепленной в Особенной части КоАП РФ, административного наказания, назначение которого является исключительной прерогативой судей. Таких видов административных наказаний большинство, поскольку во внесудебном порядке могут быть назначены только предупреждение и административный штраф. А административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением военнотружущих – иностранных граждан, может назначаться не только судьями, но и соответствующими должностными лицами в случае выявления административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию.

Однако, вышеназванное обстоятельство не позволяет в полной мере говорить об очевидности данного основания, поскольку судья, в порядке двойной подведомственности получивший на рассмотрение дело об административном правонарушении, не связан обязанностью назначать содержащееся в санкции статьи административное наказание, отнесенное к его исключительной подведомственности, например, административный

арест либо дисквалификацию, а вправе назначить административное наказание в виде административного штрафа, которое могло быть назначено и во внесудебном порядке органом, к которому дело о таком административном правонарушении, поступило первоначально.

В качестве примера рассмотрим ст. 5.53 КоАП РФ, установившей административную ответственность за незаконные действия по получению и (или) распространению информации, составляющей кредитную историю. В качестве субъекта данного нарушения могут выступать все категории субъектов. При этом гражданам и юридическим лицам может быть назначено административное наказание в виде административного штрафа, а в отношении должностных лиц, наряду с вышеназванным видом административного наказания предусмотрена возможность назначения дисквалификации. По общему правилу, рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.53 КоАП РФ отнесено к подведомственности Банка России (ст. 23.74 КоАП РФ). Одновременно такое дело может быть передано на рассмотрение судье. Вероятность того, что судьей будет назначено должностному лицу административное наказание в виде дисквалификации не выше вероятности того, что судья назначит данному лицу административный штраф, поскольку он заранее не связан обязанностью выносить решение о назначении именно такого административного наказания, которое не может быть назначено во внесудебном порядке. На практике может иметь место и вариант передачи на рассмотрение дела о незаконных действиях по получению и (или) распространению информации, составляющей кредитную историю, субъектом которого будет физическое либо юридическое лицо. Но в отношении указанных лиц санкцией предусмотрено лишь одно административное наказание, а именно административный штраф. В этом случае такой вариант передачи дела на рассмотрение судье не будет иметь значения в плане возможности выбора административного наказания, а лишь приведет к неоправданному увеличению нагрузки на судью.

Приведем еще ряд примеров.

Сходные с вышеназванными ситуации могут иметь место и при выявлении других административных правонарушений, например, 9.1 КоАП РФ, установившей административную ответственность за нарушение требований в области промышленной безопасности. В частности, спектр санкций по ч. 1 данной статьи допускает назначение гражданам административного штрафа, должностным лицам административного штрафа или дисквалификации, юридическим лицам административного штрафа или административного приостановления деятельности.

Достаточно распространенным административным правонарушением является появление в общественных местах в состоянии опьянения,

которое влечет либо назначение административного штрафа либо административный арест (ст. 20.21 КоАП РФ). При этом какой порядок рассмотрения дела о данном нарушении будет реализован внесудебный или судебный, будет зависеть от решения административно-юрисдикционного органа либо уполномоченного на то должностного лица.

Ввиду неоднозначности правопонимания положений, закрепленных в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, их реализация осуществляется исходя из усмотрения органов административной юрисдикции. Это является следствием того, что нормами действующего КоАП РФ не конкретизированы ни основания, ни порядок передачи дела об административном правонарушении с двойной подведомственностью на рассмотрение судье. Подобная неопределенность того, каким образом надлежит реализовать положения, закрепленные в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, может быть преодолена лишь в том случае если законодательно закрепить в КоАП РФ требование о передаче дела об административном правонарушении на рассмотрение судье только на основании мотивированного решения органа, должностного лица, к которым такое дело поступило первоначально, в котором надлежит изложить обстоятельства, с учетом которых имеется необходимость назначения такого вида административного наказания, назначение которого отнесено к исключительной компетенции судьи.

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

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ: АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Полиция как государственный орган имеет глубокие исторические корни. Ее существование обусловлено стремлением государства к обеспечению безопасности и поддержанию общественного порядка. Ф. Энгельс крайне точно подмечал, что полиция «так же стара, как и государство»¹.

Переходя непосредственно к исследованию административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел (именно сотрудника полиции), рассмотрим лексическое значение категории «статус». Слово имеет латинские корни и характеризует его положение: семейное, правовое, экономическое и пр. Логичным является вывод в части того, что правовой статус – есть положение субъекта в правовом поле, то есть в соответствии с действующими законами. С данной точкой зрения соглашается А.В. Зиновьев и несколько расширяя границы правового статуса, он указывает на наличие в нем не только правовых, но и социальных норм². Объемным и точным представляется нам трактовка, предложенная Р.Я. Мазитовым, по мнению которого под правовым статусом понимается «установленная нормами законодательства совокупность юридически значимых элементов, которые определяют положение физического или юридического лица в обществе и (или) в системе государственного управления»³.

Статус как юридическая категория является многоструктурным. Научная доктрина сформировала несколько подходов к содержательному наполнению административно-правового статуса как юридической категории. Так, по мнению О.В. Смирнова составляющими административно-правового статуса являются такие элементы, как

¹ Румянцев Н.В. и др. Организация и деятельности полиции (милиции) зарубежных государств: учебник для студентов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. С. 88.

² Зиновьев А.В. К вопросу рассмотрения понятий «статус», «правовой статус», «конституционный статус» и «конституционно-правовой статус // Символ науки. 2016. № 3. С. 208.

³ Мазитов Р.Я. О понятиях статуса, правового статуса и конституционно-правового статуса органов внутренних дел // Вестник филиала государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный социальный университет» в г. Ош Киргизской Республики. 2018. № 2. С. 62–66.

правосубъектность, права и обязанности, гарантии этих прав и ответственность за их невыполнение¹. По мнению В.М. Горшенева структурными составляющими административно-правового статуса являются такие элементы, как права, свободы, юридические обязанности и юридическая ответственность². Представители третьего подхода включают в него следующие составляющие: гражданство, правосубъектность, права и законные интересы, обязанности³. Однако в юридической теории набор элементов, которые в своей совокупности и образуют статус, остается дискуссионным.

Очень точно о юридической природе правового статуса высказывается А.К. Дубровин, который рассматривает его как совокупность иных статусов (административно-правовым, статусом государственного служащего)⁴. Учитывая действующее в рассматриваемой сфере законодательство, регламентацию деятельности сотрудника ОВД (полиции) множеством нормативных актов, в их числе подзаконного характера, данный подход видится нам очень удачным.

Продолжая исследование правового статуса сотрудника органов внутренних дел, обратимся к исследованию И.Н. Дмитриевой, по мнению которой, правовой статус сотрудника органов внутренних дел – есть совокупность прав и обязанностей, запретов и ограничений, правовых привилегий, основанной на тесной взаимосвязи и законодательном фундаменте в целях обеспечения функционала, возложенных на сотрудников органов внутренних дел⁵. Данная трактовка четко выделяет признаки правового статуса. Учитывая нормы Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции»⁶ можно сформулировать определение правового статуса сотрудника органов полиции: это правовое положение гражданина, обладающего цензом гражданства Российской Федерации, которому в соответствии с законодательством присвоено звание полицейского, включающее права и свободы полицейского, его обязанности и запреты, преимущества и льготы, а также ответственность, включая как карательную, так и правовосстановительную.

Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел (полицейского) выступает в качестве частного проявления правового

¹ Смирнов О.В. О правовом статусе рабочих и служащих. // Советское государство и право. 1974. № 3. С. 41.

² Горшенев В.М. Структура правового статуса гражданина в свете Конституции СССР 1977 г. // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. Саратов, 1980. С. 53.

³ Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 341.

⁴ Дубровин А.К. Особенности правового статуса сотрудника полиции: статья в сборнике трудов конференции. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД. 2014. С. 290–293.

⁵ Дмитриева Н.И. Правовой статус сотрудника полиции: проблемы совершенствования // Научный журнал. 2018. № 2. С. 37–40.

⁶ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. 21.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2011 г., № 7, ст. 900.

статуса индивида, наполненный как общими, так и особенными признаками, присущими только данным субъектам.

Далее перейдем к краткому исследованию элементов административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел (полиции). Специальная административная правосубъектность сотрудника органов внутренних дел характеризуется его способностью быть носителем полномочий в рамках реализации задач, поставленных законодателем перед органами внутренних дел. Данная способность закреплена положениями административного законодательства.

Субъектом административно-правового статуса является сотрудник органов внутренних дел в целом и именно сотрудник полиции в частности. Для уяснения субъекта необходимо обратиться к нормам Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции». Правовое положение сотрудника полиции регулируется специальной главой 6 рассматриваемого закона. Статья 25 устанавливает, что «сотрудником полиции является гражданин РФ, который осуществляет служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которому в установленном порядке присвоено специальное звание, предусмотренное вышеуказанным федеральным законом»¹.

Несколько сужая данное определение, рассмотрим подходы к определению сотрудника полиции, предложенные научным сообществом. В специальной литературе иногда встречаются такие понятия как «служащий полиции». Наличие такой дефиниции выглядит не логичным, так как категория «служащий» применяется к служащим государственной гражданской службы.

Рассмотрим дефиницию «права» как элемента административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел (полиции), не вдаваясь в их полный перечень. По справедливому мнению Дмитриевой Н.И., права сотрудника органов внутренних дел представляют из себя совокупность правовых полномочий, закрепленных на уровне законодателя². Совокупностью прав обладают как граждане, так и сотрудники правоохранительных органов. Если у первых это общие права, то у последних они являются специальными. Именно поэтому мы и говорим о так называемом специальном административно-правовом статусе полицейского. Роль правоохранительных органов в обеспечении общественного порядка, нейтрализации угроз, противодействии преступности является ключевой, чем и обусловлено наделение их законодателем специальными правами, не доступными другим гражданским лицам. Реализуя меры государственного принуждения, сотрудник правоохранительных органов является представляющим интересы государства лицом и выражает его волю, в связи с чем и наделен

¹ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // ГАРАНТ: справочно-правовая система.

² Дмитриева Н.И. Правовой статус сотрудника полиции: проблемы совершенствования // Научный журнал. 2018. № 2. С. 37–40.

спектром специальных прав. Существенной проблемой при передаче и реализации определенных прав сотрудникам органов внутренних дел (полиции) является гармоничный баланс, с одной стороны которого находится безопасность общества, а с другой его права и свободы.

Данная структурная составляющая правового статуса отражает содержательную сторону правомочий личного состава, направленность обеспечить осуществление всего перечня их обязанностей.

Напомним, что неотъемлемым элементом административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел (полиции) являются его обязанности как мера уже должного поведения указанного субъекта, за неисполнение которых предусмотрен ряд санкций со стороны государства. Наделение полицейских обязанностями диктует реализацию ими эффективной деятельности. Иными словами: как должен поступить или какие действия совершить сотрудник правоохранительных органов в той или иной ситуации для того, чтобы обеспечить безопасность общества и граждан. Именно обязанности выступают в качестве неких границ его административно-правового статуса. Перечень обязанностей полиции установлен и закреплён законодателем нормами ст. 12 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции», однако если мы говорим об обязанностях сотрудника полиции, то их перечень сформулирован в законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 № 342-ФЗ. Так обязанности сотрудника органов внутренних дел (полиции) находятся в одной плоскости с его правами. Реализуя свои права, сотрудники не имеют права нарушать закон, в связи с чем законодателем установлен круг их обязанностей, а также определенных запретов, для предотвращения выхода субъектов правового статуса за юридические границы. При этом законодатель делает акцент на усмотрение, то есть фактически наделяет сотрудника органов внутренних дел дискреционными полномочиями (возможность выбора по своему усмотрению).

Немаловажной составляющей правового статуса сотрудника органов внутренних дел является ответственность. Данные субъекты подлежат привлечению к таким видам ответственности как: уголовная, административная, дисциплинарная и материальная (последняя есть правовосстановительный ее вид). Регулирование ответственности основывается на: Уголовном кодексе РФ, Трудовом кодексе РФ, Федеральном законе № 3-ФЗ «О полиции», Федеральном законе № 342-ФЗ¹.

Рассматривая дефиницию «ответственность» целесообразно обратиться к точке зрения А.А. Шаповалова, согласно которой обязанность лица претерпевать разного рода лишения (как правило, такие лишения носят имущественный, организационный и иной характер). Установление таких лишений обусловлено совершением правонарушения

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // СПС ГАРАНТ.

или преступления. Ответственность полицейского в самом широком и общедоступном понимании этой юридической категории является инструментом защиты всего общества, лиц и субъектов хозяйствования от неправомерности действий правоохранителей, превышения ими полномочий. Вопросы ответственности сотрудников органов внутренних дел являются краеугольным камнем в юридической доктрине, их исследованию, регламентации и совершенствованию посвящено множество трудов.

Рассмотрим такой элемент административно-правового статуса как гарантии. Учитывая наличие опасности и риск при реализации своей деятельности и выполнении профессиональных обязанностей, законодатель наделил сотрудников гарантиями социальной защиты (глава 8 Федерального закона № 3-ФЗ). Г.Г. Пашкова под гарантиями подразумевает облегчение положения субъекта путем предоставления ему дополнительных преимуществ, которые дают ему возможность реализовать собственные интересы¹. Гарантии и льготы применительно к сотруднику органов внутренних (полиции) дел направлены на выполнение следующих задач:

- обеспечение сотрудников вознаграждением равносильным их деятельности, сопряженной с наличием риска как для жизни, так и для здоровья;
- привлечение кадров более высокой квалификации путем мотивирования прохождения ими службы на достойных условиях;
- организация программ повышения уровня образования и квалификации;
- предупреждение коррупционных преступлений в правоохранительной среде.

На сегодняшний день органы внутренних дел являются государственным органом, на которые законодатель возложил задачу обеспечения и охраны безопасности правопорядка, защиту прав и свобод, здоровья и имущества граждан, а также противодействие и борьбу с преступлениями.

Очевидно, что научное сообщество не пришло к единой точке зрения касательно дефиниции «административно - правовой статус сотрудника полиции». Исследования положений федеральных законов № 342-ФЗ и № 3-ФЗ позволяет сделать вывод, что в структуру административно правового статуса рассматриваемого субъекта должны быть включены такие элементы как: правосубъектность, права, обязанности, ответственность, гарантии.

¹ Пашкова Г.Г. Право социального обеспечения: учебное пособие. Томск: Изд. Дом Томского государственного университета. 2018. С. 55.

Сосновская Юлия Николаевна,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Административно-правовое обеспечение служебной дисциплины в органах внутренних дел – это деятельность уполномоченных субъектов, которая направлена на развитие и оптимизацию самого механизма административно-правового регулирования служебной дисциплины, его элементов, поддержание стабильного функционирования этого механизма, которая позволяет своевременно и качественно реализовывать имеющиеся административно-правовые средства обеспечения служебной дисциплины в целях поддержания ее необходимого уровня¹.

Говоря о служебной дисциплине сотрудников системы МВД России, стоит отметить, что в вопросе правовой регламентации законодатель отнесся достаточно «организованно». В этой связи он разработал и издал множество нормативных правовых актов.

Данные акты различаются по нескольким критериям:

1. Направленность регулирования (это могут быть акты широкого диапазона регулирования – общие акты, которые помимо вопросов служебной дисциплины регулируют множество иных вопросов, а также узконаправленные акты, регулирующие непосредственно вопросы служебной дисциплины). В качестве примера следует отнести 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» и Приказ МВД России от 6 мая 2013 г. № 241 «О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации»² и т. д.

2. Место в иерархии нормативно-правовых актов – это могут быть акты федерального уровня, а также акты, принимаемые на уровне субъекта федерации, локальные акты.

¹ Кученин Е.С. Административно-правовое обеспечение служебной дисциплины в органах внутренних дел: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 25 с.

² О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 06.05.2013 № 241 // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 16.12.2021).

3. Период регулирования – это акты, направленные на долговременное регулирование вопроса из сферы регулирования служебной дисциплины, а также акты, принимаемые непосредственно для решения какого-либо вопроса, после чего прекращающие свое действие.

На сотрудников органов внутренних дел, в зависимости от «тяжести» совершенного дисциплинарного проступка могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел; увольнение со службы в органах внутренних дел. Это значит, что к сотруднику органов внутренних дел может быть применены только эти виды дисциплинарных взысканий¹.

Проанализировав литературу по проблематике служебной дисциплины в органах внутренних дел (полиции), мы пришли к выводу, что можно выделить две цели дисциплинарного взыскания, как элемента поддержания служебной дисциплины в полиции: перспективные и ближайшие.

Так, перспективные цели дисциплинарного взыскания направлены на обеспечение:

1. Дисциплины в органах внутренних дел (общегосударственный уровень).
2. Дисциплины в служебном коллективе (например, территориальный орган внутренних дел).
3. Воспитания руководителей и подчиненных сотрудников, направленное на строгое соблюдение установленной в органах внутренних дел дисциплины.

В свою очередь, к ближайшим целям дисциплинарного взыскания следует отнести:

1. Применение мер дисциплинарного воздействия, обеспечение неотвратимости наказания за совершенный (в установленном порядке подтвержденный) дисциплинарный проступок.
2. Оказание воспитательного воздействия на самого нарушителя и иных лиц.

Для полного восприятия института дисциплинарного взыскания как инструмента по поддержанию служебной дисциплины в органах внутренних дел, необходимо рассмотреть процедурные вопросы данного института, а также определить участников дисциплинарного производства.

Сотрудник органов внутренних дел, в рассматриваемом нами аспекте, это субъект дисциплинарной ответственности, роль которой

¹ Савельева А.А. Административно-процедурные основы обеспечения служебной дисциплины в органах внутренних дел // Государственная служба и кадры. 2021. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-protsedurnye-osnovy-obespecheniya-sluzhebnoy-distsipliny-v-organah-vnutrennih-del> (дата обращения: 25.12.2021).

сводится к обеспечению наказания, его неотвратимости, в случае совершения действий или бездействий, которые повлекли за собой нарушение установленных нормативными правовыми актами правил поведения.

Начальники (руководители), которые обладают властными полномочиями по наложению дисциплинарного взыскания, также являются субъектами дисциплинарного производства.

Обратим внимание и на иных участников дисциплинарного производства (свидетели, потерпевшие, адвокаты, эксперты и т. д.).

Таким образом, в органах внутренних дел лицами, представляющими первую группу (то есть властную сторону в рассматриваемой сфере), являются: уполномоченный руководитель (начальник), уполномоченные руководителем (начальником) другие сотрудники, на которых возложены полномочия по непосредственному ведению производства по дисциплинарному делу (например, проведение служебной проверки, подготовка проекта распорядительного акта о наложении дисциплинарного взыскания, ознакомление виновного сотрудника с актом о наложении на него дисциплинарного взыскания и т. п.).

Ко второй группе лиц относятся: сотрудник, совершивший дисциплинарное правонарушение (дисциплинарный проступок), на которого будут наложены соответствующие санкции, а также другие участники дисциплинарного производства (например, свидетель – сослуживец).

Основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел содержатся в Федеральном № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»¹ и Дисциплинарном уставе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации² и других нормативных правовых актах.

Правом наложения дисциплинарного взыскания, предоставленным нижестоящему руководителю (начальнику), обладает и прямой руководитель (начальник). Если на сотрудника органов внутренних дел необходимо наложить такое дисциплинарное взыскание, которое соответствующий руководитель (начальник) не имеет права налагать, он

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 16.12.2021).

² Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 16.12.2021).

ходатайствует о наложении этого дисциплинарного взыскания перед вышестоящим руководителем (начальником)»¹.

Отметим, что, только перечисленные в Федеральном № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» субъекты дисциплинарной власти в системе органов внутренних дел наделены правом применять дисциплинарные санкции, в пределах своих полномочий, в отношении субъектов дисциплинарной ответственности.

Процессуальные полномочия конкретного руководителя (начальника) вытекают из его правового статуса и находят закрепление в административно-процессуальных нормах, устанавливающих перечень, последовательность действий, характеризующих порядок привлечения к дисциплинарной ответственности².

В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» субъекты дисциплинарной власти помимо «наложения дисциплинарного взыскания» и «ходатайствует о наложении этого дисциплинарного взыскания перед вышестоящим руководителем (начальником)» также наделены полномочиями «изменить или отменить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим руководителем (начальником), если оно не соответствует тяжести совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка» (ч. 5 ст. 51)³.

Также субъекты дисциплинарной власти обязаны:

- соблюдать установленные сроки наложения дисциплинарного взыскания (ч. 6-7 ст. 51);
- соблюдать установленные сроки проведения служебной проверки (ч. 6 ст. 51);
- затребовать письменные объяснения (ч. 8 ст. 51);
- составлять соответствующий акт в случае отказа от объяснения (ч. 8 ст. 51);
- утверждать в установленные сроки заключение по результатам служебной проверки (ч. 5 ст. 52);
- продлевать сроки проведения служебной проверки, в случае необходимости установления дополнительных обстоятельств дела, для всестороннего и объективного его рассмотрения (ч. 4 ст. 52);

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» // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 16.12.2021).

² Административно-процессуальное право / под ред. В.И. Майорова. Челябинск: ГОУ ВПО ЧЮИ МВД России, 2012. С. 29–31.

³ 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» // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 16.12.2021).

- издавать приказ о наложении дисциплинарного взыскания (ч. 9 ст. 51);
- ознакомить в установленные сроки субъекта дисциплинарной ответственности с приказом о наказании (ч. 11 ст. 51);
- составлять акт в случае отказа в ознакомлении с ним (ч. 12 ст. 51).

Помимо указанных полномочий субъекта дисциплинарной власти, Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации содержит и иные полномочия руководителя (начальника). В частности, глава 6 Устава, посвященная дисциплинарным взысканиям, процедурным вопросам их наложения, а также исполнения, содержит такие их полномочия:

- при малозначительности дисциплинарного проступка рассматриваемый субъект дисциплинарной власти имеет право принять решение об освобождении сотрудника от дисциплинарной ответственности вовсе и ограничиться устным предупреждением провинившегося сотрудника (п. 40);

- если возникает необходимость в наложении на сотрудника такого дисциплинарного взыскания, на применение которого у рассматриваемой категории лиц, ведущих производство по дисциплинарным делам, отсутствует право, данное лицо имеет право ходатайствовать перед вышестоящим руководителем (начальником) (п. 41);

- в случае несоответствия, примененного нижестоящим руководителем (начальником) дисциплинарного взыскания тяжести совершенного дисциплинарного проступка, вышестоящий руководитель (начальник) уполномочен на изменение или же отмену такого дисциплинарного взыскания (п. 44);

- дисциплинарное взыскание к сотруднику применяется прямым руководителем (начальником) в пределах предоставленных ему прав (п. 54).

Для правильного уяснения административно-правового обеспечения служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел, по нашему мнению, необходимо раскрыть содержание понятия дисциплинарной ответственности и рассмотреть основания ее возникновения.

Рассматривая содержание дисциплинарной ответственности, нами было установлено, что одним из главных элементов данной категории выступают основания возникновения дисциплинарной ответственности.

Анализ юридической литературы позволил сделать вывод о том, что основания дисциплинарной ответственности имеют двоякую природу, и четко не определены. Выделяют два основания дисциплинарной ответственности: юридическое и фактическое.

То есть совершенное дисциплинарное правонарушение (дисциплинарный проступок) должен подпадать под запрет, который устанавливает законодатель.

Однако, данное положение не совсем верное, так как при такой постановке вопроса не учитывается процессуальный характер наступления дисциплинарной ответственности. А это принципиально, так как только «правильно» зафиксированный и исследованный факт дисциплинарного правонарушения (дисциплинарного проступка), позволит соблюсти установленные процедуры привлечения лица к дисциплинарной ответственности.

Обратим внимание на одну из особенностей «поддержания» служебной дисциплины в органах внутренних дел, которая не присуща вневедомственным государственным учреждениям. Так, в органах внутренних дел дисциплинарная ответственность может наступать не только в связи с неисполнением своих должностных обязанностей, совершения конкретного дисциплинарного правонарушения (дисциплинарного проступка), а, например, в связи с ненадлежащим выполнением своих должностных обязанностей, подчиненных или совершения ими проступка порочащего честь сотрудника органов внутренних дел.

Примером является достаточно развитый институт ответственности руководителя за ненадлежащее выполнение своих обязанностей по обеспечению дисциплины и законности в подчиненном служебном коллективе, что приводит к многочисленным служебным проверкам, и соответственно дисциплинарным взысканиям в отношении их.

Также предусматривается порядок наложения дисциплинарных взысканий – взыскание должно быть осуществлено в виде приказа (кроме выговора и замечания – их можно объявить в устной форме, но обязательно публично). До того, как будет объявлено дисциплинарное взыскание, с сотрудника органов внутренних дел должно быть получено письменное объяснение по поводу совершенного им деяния, которое является дисциплинарным нарушением.

При применении дисциплинарного взыскания обязателен полный анализ всей ситуации:

- 1) характер проступка;
- 2) возможные причины такого поведения;
- 3) события, предвещающие момент совершения проступка (в том числе, прежнее поведение сотрудника или курсанта, совершившего проступок);
- 4) иные факты и события, которые могли повлиять на совершение дисциплинарного проступка.

В результате исследования вопроса о нормативно-правовых актах, регулирующих служебную дисциплину сотрудников органов внутренних дел, мы пришли к выводу о том, что существует несколько актов, регулирующих данный институт. В данных актах, в том числе, «устанавливается система дисциплинарных взысканий, а также порядок и

принципы наложения дисциплинарных взысканий на сотрудника органов внутренних дел».

Отметим, что к основополагающим методам правового регулирования относится административно-правовой метод. Данный метод применяется для мониторинга управленческих решений, непосредственными участниками которых становятся должностные лица, находящиеся в соподчинении. Правомочия их взаимоотношений определяются нормативной правовой базой, что делает данную систему методов особенной по сравнению с другими.

Изучив мнение ученых – административистов можно выделить гипотезу о том, что регулирование системы дисциплинарной ответственности среди сотрудников системы МВД России осуществляется посредством использования административно-правового метода. Такой механизм осуществляется в целях укрепления и повышения общего уровня служебной дисциплины органов внутренних дел.

Таким образом, административно-правовые нормы, которые регулируют служебную дисциплину в органах внутренних дел можно разделить на несколько групп:

1. Поощрительные (стимулирующие) нормы.
2. Нормы охранного характера.
3. Дисциплинарно-процессуальные нормы.

Возвращаясь к вопросу о нормативной регламентации механизма служебной дисциплины, стоит отметить, что положения, регламентирующие эту деятельность, не структурированы и содержатся в разных нормативных актах. Также стоит отметить, что система служебной дисциплины в контексте нормативной базы претерпела достаточно резкие изменения в законодательстве России на период десяти последних лет.

Отметим, что одной из характерных особенностей правовой регламентации данного вопроса является ее рассредоточенность по нормативным актам российской системы права, а также специальность ее применения. Правовую основу служебной дисциплины сотрудников правоохранительной системы составляют федеральное законодательство в лице федеральных законов, присяга, контракт о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, приказы Министра внутренних дел Российской Федерации и прямых начальников.

Также, при рассмотрении данного вопроса, считаем целесообразным, более подробно рассмотреть институт поощрения в системе государственного управления, который направлен на стимулирование должного поведения человека, являясь неотъемлемым элементом организации общества, используемый в различных сферах жизнедеятельности, в том числе, и в правовой плоскости. Определение и правильный выбор подлежащего применению метода стимулирования

надлежащего поведения служащего играет огромную роль в надлежащем функционировании всей государственной системы.

На качество государственной власти в настоящее время оказывает огромное влияние правовое стимулирование. Поощрение служащих является основным элементом несения ими службы и дальнейшего продвижения по карьерной лестнице. Применение метода поощрения служит важным инструментом заинтересованности и удержания на службе наиболее профессиональных сотрудников.

Поощрение выступает методом позитивного воздействия непосредственного руководителя на своего подчиненного путем выражения одобрительной оценки его действий и служебных заслуг (благодарность, грамота, денежное поощрение и т. п.). Применение поощрения служит побуждающим механизмом к дальнейшему надлежащему поведению сотрудника.

Особенности поощрения как метода государственного управления проявляются в следующем:

- основанием применения поощрения к конкретному сотруднику выступает его заслуга и высокие результаты его профессиональной деятельности;
- поощрение является реакцией субъекта управления на прошлое надлежащее поведение объекта данных правоотношений;
- выражается в форме конкретных мер поощрения;
- поощрение всегда имеет определенного адресата;
- метод поощрения может осуществляться только в рамках взаимоотношений власти-подчинения;
- применение поощрительных мер не может быть обжаловано;
- применение мер поощрения способствует дальнейшей продуктивной положительной и правильной, с точки зрения закона, деятельности адресата поощрения.

Применение мер поощрения является продуктивным способом воздействия на объект управления, который путем заинтересованности объекта в получении поощрения направляет его волю на совершение нужных, по мнению поощряющего лица, «дел

Институт поощрения в настоящее время регламентирован различными отраслями права – трудового, административного, гражданско-правового и иных. Действующее законодательство регламентирует основания применения мер поощрения, их виды, полномочия должностных лиц по применению данного вида дисциплинарного воздействия. В целом, указанные элементы составляют содержание поощрительного производства.

Большая часть правовых норм, регламентирующих элементы института поощрения, является административными. Данными нормами устанавливается значительное количество различных видов поощрения,

многообразные основания применения данного вида воздействия, а также круг уполномоченных на применения мер поощрения лиц.

В Федеральном законе от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты»¹ закреплён перечень мер поощрения, применяемых к сотрудникам органов внутренних дел.

Общее назначение поощрительного метода проявляется в ряде функций: ориентационная, стимулирующая, обеспечительная, функция согласования интересов. Фактически, поощрение представляет собой наиболее эффективный способ обеспечения служебной дисциплины и является универсальным правовым методом государственного воздействия.

Нормы материального права устанавливают основания и виды поощрительных мер. При помощи процессуальных норм осуществляется определение процедуры поощрения. Основания для поощрения закреплены в соответствующих правовых нормах.

Меры поощрения сотрудников органов внутренних дел обозначены в ст. 48 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», сюда относятся следующие: объявление благодарности; выплата денежной премии; награждение ценным подарком; награждение почетной грамотой федерального органа исполнительной власти; занесение фамилии сотрудника в книгу почёта или на доску почёта; награждение ведомственными наградами; досрочное присвоение очередного специального звания; присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в ОВД; награждение холодным либо огнестрельным оружием.

Ещё одной мерой поощрения выступает также и досрочное снятие ранее наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания. Отдельные виды поощрительных мер установлены для слушателей и курсантов образовательных организаций системы МВД России.

Помимо этого, для действующих сотрудников предусмотрена такая мера поощрения как награждение государственными наградами.

Возможно и одновременное применение нескольких мер поощрения. Административное поощрение сотрудника органов внутренних дел регулируется правом и реализуется в форме правоприменения, т.е. изданием акта о назначении меры поощрения. Необходимо акцентировать

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». // [электронный ресурс] Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 16.12.2021).

внимание на том факте, что существенное отличие метода поощрения от принуждения состоит в возможности применения поощрения при отсутствии правового регулирования.

Таким образом, поощрение способствует повышению уровня стимулирования положительных действий как со стороны неограниченного количества лиц, так и со стороны самого поощряемого лица¹. По структуре правовых норм метод наказания и метод поощрения схожи².

Институт поощрения занимает важное место в государственном управлении системой органов внутренних дел. Поощрение несет в себе позитивную нагрузку и направлено на повышение эффективности деятельности. Существование института поощрения оказывает влияние как на саму деятельность органов внутренних дел, так и на общее развитие общества и государства. Несмотря на то, что данный вопрос урегулирован, требуется дальнейшее изучение, развитие и совершенствование института поощрения.

Следует отметить, что в целях того, чтобы меры поощрения осуществлялись именно с целью поддержания и укрепления служебной дисциплины, их целесообразно и необходимо применять рационально.

В противном случае несправедливое решение руководителя подразделения о применении мер поощрения может создать предпосылки для возникновения конфликтной ситуации в коллективе, что является фактором, снижающим уровень его защиты.

¹ Черныш А.С., Митросенко С.В. Сущность «поощрения» и «наказания» // Педагогика и психология: актуальные вопросы теории и практики. 2016. № 1(6). С. 19–22.

² Куракин А.В. Правовое регулирование поощрения, награждения и дисциплинарной ответственности сотрудников полиции // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2016. № 3(39). С. 92–98.

Волкова Виктория Владимировна,
доцент кафедры
административного и финансового права
Северо-Кавказского филиала
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент

ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПООЩРИТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Пристальное внимание ученых-юристов в последние годы направлено на проблемы поощрительных норм в сфере государственной гражданской службы. Данному вопросу в отечественной науке посвящено множество научных трудов¹.

Известно, что норма права представляет собой формально определенное правило поведения, которое исходит от государства и направлено на урегулирование общественных отношений².

В последние годы санкция нормы права рассматривается не только в качестве элемента, которым предусматриваются те или иные меры наказания, но также и в качестве элемента, предусматривающего поощрительные меры. Санкция призвана обеспечивать исполнение предписаний правовых норм.

Н.А. Гущина под поощрительными нормами предлагает понимать систему регулятивных юридических норм, нацеленных на обеспечение формирования механизмов поведения, обладающих стимулирующим характером. Она указывает еще и на то, что данные нормы обязательно должны содержать в себе поощрительные меры, предусмотренные за соответствующее поведение³.

Само по себе поощрение может быть рассмотрено с различных точек зрения. В первую очередь, поощрение может рассматриваться как санкция нормы права, о чем мы уже упоминали ранее. С другой стороны, поощрение может быть рассмотрено как процесс. В связи с этим возникает

¹ Нырков В.В. Поощрение и наказание как парные юридические категории. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2006. 169 с.; Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2003. 290 с.; Типкина Е.В. Заслуга как основание для правового поощрения. М.: Юрлитинформ, 2010. 140 с.; Малько А.В., Матузов Н.И., Липинский Д.А. Поощрительные санкции в праве: реальность и юридическая конструкция / под ред. А.В. Малько. Саратов: СГАП, 2008. 280 с.

² Теория государства и права / под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 180.

³ Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2003. С. 50.

закономерный вопрос, что же это за процесс и какими признаками он обладает.

Думается, что поощрение как процесс представляет собой разновидность правоприменительного процесса. По нашему мнению, он обладает всеми характерными для применения права чертами.

В частности, далеко не любой субъект обладает правом применения поощрительных мер. Таким правом обладает только лишь субъект права, который обладает соответствующими полномочиями.

В отличие от процесса применения наказания, при реализации процессе поощрения применяются позитивные меры государственного воздействия, а никак не меры принуждения.

Вместе с тем, для поощрительного процесса характерен ряд последовательных стадий, свойственных правоприменительному процессу.

Что же касается итога поощрительного процесса, то здесь в качестве него выступает принятие соответствующего правоприменительного акта. На наш взгляд, именно этот акт и может быть назван актом применения мер позитивной юридической ответственности.

Систему российского законодательства о поощрении государственных служащих составляет множество федеральных, региональных и иных нормативно-правовых актов. Среди них можно выделить: Федеральным законом «О государственной гражданской службе»¹, Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², Федеральным законом «О следственном комитете Российской Федерации»³, Указом Президента РФ «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации»⁴, Указом Президента РФ «Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации»⁵.

¹ О государственной гражданской службе в Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. 2011. № 49(1). Ст. 7020.

³ О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 12.04.2022) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 5.

⁴ О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации: указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 (ред. от 29.08.2022) // СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.

⁵ Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации: указ Президента РФ от 30.12.1995 № 1341 (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. 1996. № 2. Ст. 64.

Следует отметить, составляющие институт поощрения государственных служащих поощрительные нормы, обладают однотипным характером, о чем свидетельствует ряд факторов.

В первую очередь, все они обладают однотипными санкциями, которые предусматривают поощрительные меры. Кроме того, гипотеза и диспозиция в них слита как бы в одно целое, а по своей юридической природе данные нормы относятся либо к конституционному, либо к административному законодательству.

Функциональная направленность у рассматриваемых норм также является одинаковой, а сами нормы относятся к такой группе правовых средств, как стимулы. Иными словами, любые поощрительные нормы представляют собой правовые стимулы, однако, далеко не любой поощрительный стимул может являться поощрительной нормой.

Правовые нормы поощрительных правоотношений направлены на стимулирование деятельности государственных гражданских служащих посредством применения в их отношении поощрительных методов правового регулирования.

В юридической литературе выделяется два вида оснований для применения в отношении государственных гражданских служащих мер поощрения – нормативное и фактическое. Первое закреплено в нормативных актах и предусматривает применение мер поощрения в отношении государственных служащих.

Анализ системы нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы применения в отношении государственных гражданских служащих мер поощрения, показывает, что в большей степени законодателем используются оценочные понятия в качестве оснований для применения мер поощрения: «успешное выполнение задач», «примерное исполнение служебных обязанностей», «безупречная и эффективная служба» и др.

Думается, что меры поощрения не должны применяться за простое соблюдение запретов, непосредственно связанных с государственной службой. В связи с этим, среди научного сообщества ведется дискуссия по проблеме крайнего субъективизма в ходе применения поощрительных мер в отношении государственных служащих. Учеными отмечается, что такой подход дает широкие возможности для коррупционной деятельности¹.

Эту же проблему исследует и Е.В. Типикина. Она старается уйти от субъективизма и предлагает ввести такое понятие, как «заслуга». Автор под заслугой предлагает понимать поступок, для которого свойственными являются добровольность, добросовестность и правомерность. Такой поступок обязательно должен быть связан с непосредственным

¹ Марьян А.В. Административно-правовое регулирование поощрения государственных гражданских служащих // Современное право. 2010. № 9. С. 82–86.

исполнением субъектом своих служебных обязанностей, а результативность такого поступка должна превышать результативность обыденных действий. Именно такого рода поступок, по мнению автора, и должен являться основанием применения мер поощрения¹.

Заметим, что понятие «поощрение государственного служащего» по сей день отсутствует в отечественном законодательстве, хотя оно необходимо, равно как и понятие «наказание». К слову, второе из указанных понятий, в отличие от первого, в нормативно-правовых актах дано.

В ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе» в качестве основания для применения в отношении государственных гражданских служащих мер поощрения указана «безупречная и эффективная гражданская служба».

По мнению Е.В. Типикиной и А.В. Малько безупречная гражданская служба не может считаться основанием для применения поощрительных мер. Причина заключается в том, что такого рода служба не является заслугой, а является обязанностью государственных гражданских служащих².

В связи с этим считаем, что с целью устранения указанных противоречий в законодательстве, понятие «безупречная гражданская служба» должно быть закреплено нормативно.

Понятие «эффективность службы» законодателем также не раскрыто на сегодняшний день, что представляет собой достаточно существенную проблему по причине того, что именно данное понятие является основанием применения в отношении госслужащих мер поощрения.

В самом общем виде эффективность представляет собой продуктивность использования каких-либо ресурсов для достижения определенной цели. Что касается деятельности государственных служащих, то она является либо управленческой либо деятельностью по обеспечению управления. Следовательно, здесь эффективность будет выражаться в рациональном использовании материально-технических средств и человеческих ресурсах.

С целью определения эффективности деятельности государственных служащих вводятся различные показатели и критерии, которые указываются в программах развития, посланиях Президента России и др. Кроме того, для определенной группы государственных служащих

¹ Типикина Е.В. Заслуга как основание для поощрения государственных служащих в контексте реформы государственной службы // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 2. С. 190–192.

² Малько А.В., Типикина Е.В. Поощрительная правовая политика в сфере государственной службы: проблемы оптимизации // Современное право. 2012. № 7. С. 71–73.

критерии эффективности могут быть введены приказом руководителя либо иным локальным актом.

Анализ законодательных формулировок, раскрывающих основания применения в отношении государственных гражданских служащих мер поощрения, позволяет увидеть, что раскрыты они только в локальных нормативно-правовых актах.

Итак, мы рассмотрели нормативную основу применения в отношении государственных гражданских служащих мер поощрения. Однако, ранее мы говорили о том, что кроме нормативной основы применения поощрительных мер в отношении государственных гражданских служащих, существует еще и фактическое основание.

В качестве такого фактического основания выступает правомерный поступок или деятельность государственных гражданских служащих. В данном случае под правомерным поведением необходимо понимать поступок или же деятельность, который соответствует имеющимся нормативно-правовым предписаниям и отвечает государственным и общественным интересам, а также поддерживается и обеспечивается государством¹.

Представленное определение позволяет сформулировать следующее определение понятия «правомерное поведение государственного служащего». Итак, правомерное поведение государственного служащего является соответствующим действующим федеральным, региональным и иным нормативно-правовым актам поступком государственных служащих. Такое поведение должно соответствовать общественным и государственным интересам и обеспечивается при помощи применения стимулирующих и ограничительных мер.

Из представленного определения можно выделить ряд признаков правомерного поведения государственных служащих.

Первый признак заключается в соответствии тем или иным обязанностям, запретам, ограничениям, которые предусмотрены системой законодательства Российской Федерации. Второй признак проявляется в том, что в праве оценке всегда подвергается конкретный поступок или же конкретное действие. Третий признак – это полезность. Проще говоря, поступок должен отвечать общественным и государственным интересам. И последний, четвертый признак, заключается в обеспечении правомерного поведения государственных служащих за счет применения в их отношении различных стимулов и ограничений.

Таким образом, поощрение государственных служащих может быть рассмотрено в трех аспектах: оно может рассматриваться как институт поощрения государственных служащих, как поощрительная санкция,

¹ Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Норма, 2012. С. 356.

предусмотренная системой действующего законодательства или же, как процесс применения поощрительных мер в отношении государственных служащих.

Применение в отношении государственных служащих мер поощрения должно сопровождаться наличием формальных либо фактических оснований. Формальные основания закреплены федеральными нормативно-правовыми актами, Указами Президента РФ, региональном законодательстве и локальных актах. В качестве фактического основания для применения в отношении государственных служащих мер поощрения выступает их правомерное поведение, отвечающее государственным и общественным интересам посредством применения стимулирования и ограничения.

Поезжалов Владимир Борисович,
доцент кафедры оперативно-разыскной
деятельности органов внутренних дел
Уфимского юридического института МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ УГОЛОВНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

За последние два десятилетия произошли глобальные изменения, связанные со сближением норм уголовного закона и положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Принятый в июне 1996 года Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) в своей первоначальной редакции включал в себя исключительно уголовно-правовые предписания, не предусматривающие отсылку к нормам КоАП РФ. Однако позднее вектор уголовной политики был изменен и законодатель все больше тяготел к сближению положений, в частности, санкционных публичных норм отечественного законодательства.

Взаимопроникновение и объединение предписаний названных выше законов стало возможным за счет использования в УК РФ положений о так называемой «административной преюдиции». Сущность административной преюдиции заключается в привлечении лица к уголовной ответственности, если деяние совершено им в течении определенного периода времени после наложения одного или двух административных взысканий за такое правонарушение¹.

¹ Ямашева Е.В. К вопросу о восстановлении института административной преюдиции в уголовном праве России // Российское право, 2009. № 10. С. 69.

Полагаем, что использование административно-преюдициальных норм в уголовном законодательстве может быть оправдано желанием законодателя установить повышенные меры ответственности к лицам, неоднократно нарушающим административно-правовые запреты, при отсутствии иных действенных мер воздействия административно-правового характера. Фактически законодатель перекладывает ответственность с лиц, которые должны заниматься профилактикой данных правонарушений, на самих правонарушителей. При этом возникает целый ряд вопросов, требующих своего разрешения.

Вопрос первый. Может ли количество административных проступков влиять на качество – общественную опасность деяний? Полагаем, что ответ по принципу: «Как десять мышей никогда не станут кошкой, так и десять одинаковых административно-правовых проступков никогда не сделаются преступлением» в данном случае вполне приемлем. Любое преступное деяние является общественно опасным. Его общественная опасность определяется тем, что оно причиняет существенный вред правоотношениям, охраняемым уголовным законом, или создает угрозу причинения им существенного вреда.

Ни одно административное правонарушение не может быть общественно опасным, поскольку при наличии этого обстоятельства его следует включить в качестве преступления в уголовный закон. Повторность в действиях лица можно рассматривать в качестве признака преступного поведения только в случае, когда это обстоятельство станет не избирательным, а принятым на уровне положений закона в целом, а не в рамках отдельного предписания, содержащегося в Особенной части УК РФ.

Это возможно, к примеру, за счет включения в Общую часть уголовного закона нормы следующего содержания: «Преступлением признается также повторное совершение одного и того же административного правонарушения лицом в течение года после наложения административного наказания за такое же деяние»¹ аналогично тому, как это сделано, например, в Уголовном кодексе Республики Беларусь (далее – УК РБ). Отсутствие такого признака преступления как «общественная опасность» будет компенсировано прямым указанием в законе на «исключительность» норм с административной преюдицией.

Подобная уголовно-правовая конструкция позволит исключить привязку административно-преюдициальных норм ко всем признакам преступления, предусмотренным в ч. 1 ст. 14 УК РФ и сделает возможным легальное включение подобных правовых конструкций на основании признака их противоправности в текст Особенной части УК РФ.

¹ Данное предложение уже высказывалось нами ранее. См.: Биккинин И.А., Поезжалов В.Б. Криминализация преступных деяний и административно-преюдициальные нормы уголовного закона // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2021. № 10-3. С. 299–300.

В ст. 32 УК РБ вполне разумно определили, что административно-преюдициальные нормы, за которые предусматривается уголовная ответственность, не являются общественно-опасными. Без соответствующего пояснения (имеется в виду включение правовой нормы на этот счет в Общую часть УК РФ) привлечение к уголовной ответственности противоречит логике и принципу справедливости.

Вопрос второй. Может ли быть установлена равная ответственность за административно-преюдициальные нормы уголовного закона и преступления? Пожалуй, что этот вопрос будет не менее важным, а ответ на него – не менее простым, чем на первый.

Думается, что схема «преступление – наказание» – это ключевая схема в рамках уголовного права. Только за преступное деяние возможно наказание и оно (наказание) имеет своей целью восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений. При этом содержанием, «духом» наказания, применяемого в уголовно-правовом порядке, является кара. Кара – это возмездие, крайняя мера и наиболее суровый метод воздействия. По своей сути «покарать» значит «отомстить», но используя те средства воздействия, которые закреплены в законе в соответствии с принципами справедливости и гуманизма. Государство «мстит» преступнику за совершенное им общественно опасное деяние, но «в рамках», очерченным сводом требований, которые определены в виде общих начал назначения наказания и соответствующих правил.

Применяя административно-правовые санкции, правоприменитель лишь указывает правонарушителю на нарушенный запрет. В случае с проступком правоприменитель «упрекает» лицо, нарушившее закон. В случае с преступником он его карает. При этом законодатель, указывая на цель административного наказания, сводит ее только к предупреждению совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ).

Уголовное и административное наказание различаются по сути и по содержанию, соответственно, если преступным признается повторное нарушение административно-правового запрета, то можно и должно ли применять к такому поведению аналогичные как и к преступлению меры воздействия?

Ответ в данном случае должен быть положительным, но с оговорками, которые следует предусмотреть в УК РФ в нормах о видах наказаний и о правилах их применения, отметив, таким образом, особенность и специфику административно-преюдициальных норм.

Данная «особенность» связана не только с количественным «переводом» административного проступка в преступление, но и предание ему «санкционных рамок» в пределах имеющихся в УК РФ наказаний. В этой связи полагаем вполне справедливым относить повторный

административный проступок к числу наименее опасных уголовно-правовых проявлений и относить его к числу преступлений «небольшой тяжести», поскольку иное, например, отнесение такового к числу преступлений «средней тяжести» было бы связано с нарушением принципа справедливости. Если хотите, то это сродни тому, чтобы пропустить ступеньку, поднимаясь наверх по лестнице наказаний.

В настоящее время, к сожалению, законодатель не учитывает указанные нами выше положения, и это приводит к «завышению» вредоносности деяния.

Так, в частности, Федеральным законом от 14.07.2022 № 260-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» УК РФ был дополнен статьей 282⁴ «Неоднократные пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами», санкции частей 1 и 2 которой, предусматривающие ответственность за самостоятельные административно-преюдициальные составы преступлений предусматривают наказание до четырех лет лишения свободы.

Аналогичная ситуация обстоит и со ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства», которая в 2018 году была переведена Федеральным законом от 27.12.2018 № 519-ФЗ «О внесении изменения в статью 282 Уголовного кодекса Российской Федерации» в число административно-преюдициальных норм. Законодателем в данном случае предусмотрено наказание на срок от двух до пяти лет лишения свободы.

И в том и в другом случае, как видим, законодатель переводит проступок в преступление через «ступень». Создание такой правовой схемы видится как не вполне приемлемое и не соответствующее существующим правилам.

Полагаем, что ключевым в создании правовых предписаний, которые оказываются в числе «смежных» правоприменительных норм, которые условно можно назвать «административно-преюдициальными», является их соотнесение с основами, заложенными в понятия о преступлении и административном правонарушении, уголовном и административном наказании и, в конечном счете, это находит свое выражении в соотношении условий и пределов уголовной и административной ответственности.

Амельчакова Венера Наимовна,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

Суслова Галина Николаевна,
доцент кафедры правовой
и гуманитарной подготовки
Тверского филиала
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВИНЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Административная ответственность, являясь одним из видов юридической ответственности, распространяется как на физических, так и на юридических лиц. Для административной ответственности юридических лиц характерны традиционно принятые признаки состава административного правонарушения – объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона, обладающие существенными особенностями, которые в значительной степени отличают их от аналогичных признаков, присущих составу административного правонарушения, совершенного физическим лицом.

Одним из таких отличительных признаков выступает вина. Вина, является необходимым условием наступления любого рода ответственности, иными словами – не представляется возможным наступление административной, дисциплинарной или уголовной ответственности без наличия признака вины (виновного совершения противоправного деяния).

Согласно законодательству, лицо должно подлежать административной ответственности только за то административное правонарушение, в отношении которого установлена его вина. Для этого, наряду с иными обстоятельствами, предусмотренными ст. 26.1 КоАП РФ, по каждому конкретному делу об административном правонарушении подлежит установлению лицо его совершившее, а также виновность данного лица в совершении именно этого деяния.

Существует постулат древнего римского права, суть которого сводится к следующей формулировке: «Нет правонарушения, нет наказания без вины» (*nullum crimen, nulla poena sine culpa*), относительно административной ответственности данный принцип можно

сформулировать следующим образом: «без вины нет ответственности»¹. Подтверждает данное положение также принцип презумпции невиновности – общеправовой принцип, закрепленный в ст. 49 Конституции Российской Федерации.

Действующее административное законодательство Российской Федерации исключает возможность привлечения лица к ответственности дважды за одно и то же правонарушение (так называемая «двойная ответственность»), так как это идет в разрез с таким принципом права, как справедливость и недопустимость двойной ответственности.

Правовая норма, предусмотренная в ч. 3 ст. 2.1. КоАП РФ закрепляет положение, в соответствии с которым при совершении административного правонарушения юридическим лицом и дальнейшем установлении должностных лиц, виновных в совершении данного правонарушения (ст. 2.4 КоАП РФ), возможно привлечение к административной ответственности и юридического лица, и физических лиц – должностных лиц данного юридического лица по одной статье. Данное положение закрепляет возможность привлечения к административной ответственности за одно совершенное административное правонарушение как юридического лица, так и физического лица (должностного лица, виновного в совершении правонарушения).

В случае, если к административной ответственности будет привлечено должностное лицо, служебные обязанности которого предполагают наличие ответственности также и за правонарушения юридического лица, то данная ситуация не будет нарушать вышеуказанные принципы, так как с точки зрения административного права один и тот же человек будет представлять собой два субъекта административной ответственности.

Из вышеизложенного следует, что согласно положениям ч. 3 ст. 2.1. КоАП РФ привлечение должностного лица к административной ответственности не является основанием для освобождения от нее юридического лица.

Действующий КоАП РФ, в рассматриваемом случае, не предусматривает никаких ограничений при назначении административного наказания, что означает свободу выбора юрисдикционного лица при применении к юридическому и должностному лицам меры наказания. Естественно, данная мера (данные меры) должна(ы) быть назначена в пределах санкции инкрементируемой статьи с учетом всех смягчающих, отягчающих и иных обстоятельств, влияющих на степень ответственности.

¹ Букша Н.Ю. Субъективная сторона административного правонарушения // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 11. С. 70–75.

Согласно своему положению, юридическое лицо – это субъект права, а в том случае, когда оно вступает в правоотношения, то становится субъектом правоотношений. В настоящий момент, несмотря на продолжительное изучение данной темы, в правовых науках, в том числе в административном праве, четко не определена правовая природа юридического лица. В связи с этим существуют разногласия и при понимании вины юридического лица, для определения которой в административном праве существует несколько различных подходов¹.

Отдельные ученые придерживаются позиции субъективного подхода к определению вины. Сущность данного подхода к заключена в том, что вина не может применяться к юридическому лицу в его изначальном виде, так как юридическое лицо, в некотором смысле, является фикцией². Данный подход, законодательная сущность которого отражена в п. 4 ст. 110 Налогового Кодекса РФ, предлагает определять вину юридического лица через вину физических лиц – его представителей. Логичность данного подхода заключена в том, что без физических лиц-представителей, юридическое лицо не может функционировать как таковое, поэтому оно действует через представителей, наделенных в соответствии с законодательством и учредительными документами полномочиями представлять его интересы.

Данный подход, несмотря на его законодательное закрепление и логичность, обладает рядом недостатков. Так, к примеру, в организациях, в которых формально не определена структура, на практике возникают вопросы, связанные с установлением работников данной организации, в должностные обязанности которых входит представление интересов юридического лица. В данной ситуации возникнут трудности с привлечением юридического лица к административной ответственности, так как достаточно сложно будет установить его вину.

Следующий недостаток субъективного подхода заключается в том, что юридическое лицо будет нести ответственность вне зависимости от того, исходя из каких мотивов, преследуя какие цели, какими поступками его должностные лица совершили административное правонарушение. При этом, не учитывается также и факт было ли совершено административное правонарушение при выполнении своих должностных обязанностей сотрудником.

¹ Юрчак Е.В. Вина как общеправовой институт: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 276 с. Заркенов М.С. Актуальные вопросы субъективной стороны отдельных правонарушений в сфере информатизации и связи // Вестник Академии правоохранительных органов. 2021. № 2. С. 38–47.

² Арутюнян С.А. Коллективные субъекты административного права // Информационное общество и государственно-правовая система: правовая характеристика, соотношение, взаимосвязь. Таганрог, 2020. С. 3–6.

В административном праве выделяют второй подход к определению вины юридического лица – объективный. Его сущность, закрепленная в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, заключается в определении вины, исходя из совокупности отрицательных факторов, выражающихся в непринятии юридическим лицом мер для предотвращения совершения административного правонарушения. При этом психическое отношение участников к совершенному деянию во внимание не принимается¹.

Исходя из вышеизложенного, при объективном подходе, вина юридического лица определяется как противоправное поведение, которое выражается в действии или бездействии, нарушающем установленный законом правопорядок. Законодательно конкретный перечень данных деяний не закреплен, исходя из чего, для избежания привлечения к ответственности, юридическим лицам предписывается принимать все возможные меры, которые необходимы для исполнения обязанностей, закрепленных в законе.

Данный подход также не лишен недостатков, к числу которых относится вышеупомянутое отсутствие конкретного перечня обстоятельств, исключающих вину юридического лица. На практике это может привести к злоупотреблениям со стороны правоприменителя. Фактически, отсутствие данного перечня устанавливает презумпцию виновности юридического лица в совершении противоправного деяния, так как бремя доказывания невиновности возлагается на само юридическое лицо.

Существует также третий подход, характеризующийся тем, что объединяет два рассмотренных выше подхода – субъективный и объективный. При данном подходе вина юридического лица определяется через вину его представителя, действия которого явились причиной совершения административного правонарушения.

В случае установления правоприменительным органом, что при совершении административного правонарушения, работник вышел за пределы должностных полномочий, либо злоупотребил должностным положением, то юридическое лицо к уголовной ответственности не привлекается. Данный подход является наиболее распространенным среди правоведов.

На наш взгляд, интересам как правоприменительных органов, так и юридических лиц, в наибольшей степени отвечает именно третий подход, так как предусматривает возможность исключения вины юридического лица и избавляет правоприменителя от недостатков, присущих субъективному и объективному подходам.

¹ Виниченко А.С., Крутова Я.А. Проблемы определения вины юридических лиц в административном праве // Бюллетень науки и практики. 2021. Т. 7. № 5. С. 413–417.

На сегодняшний день представляется необходимым пересмотреть существующее и разработать новое понятие юридического лица, которое будет допустимым для всех отраслей права, то есть обладать общеотраслевым характером. Данное определение должно быть разработано с учетом понятия организации, выявленного социологией. Также, на наш взгляд, представляется логичным привести к единообразию и закрепить в законодательстве комплексный подход к определению вины юридического лица.

Алексеев Сергей Николаевич,
старший преподаватель кафедры
УДПОООП ЦКШУ
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

КОМПРОМИСС В КОНТЕКСТЕ ИНСТИТУТА ОСВОБОЖДЕНИЯ ЛИЦА ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В административной науке институту административной ответственности традиционно уделяется не малое внимание. На наш взгляд, это вызвано несколькими очевидными причинами. Во-первых, это социальная причина, в этом плане о значении административной ответственности можно вести речь наряду со значением ответственности иных отраслей (уголовной, гражданско-правовой). Необходимость претерпеть неблагоприятные последствия вследствие нарушения установленного законодателем правового запрета, тесно вплетена в социальную жизнь. Социальная жизнь, в свою очередь, многогранна с различных точек зрения, в которой постоянно происходят экономические, политические, социокультурные процессы. В период, широкого доступа практически к любой информации о событиях социально-политической жизни, юридической ответственности, а также практике ее применения привлекается особое общественное внимание. В этом смысле административная ответственность является регулятором общественных отношений и в этом проявляется сущность самого права. Во-вторых, административная ответственность является одновременно элементом системы юридической ответственности, механизма административно-правового регулирования, системы мер государственного и административного принуждения, системы методов государственного управления. Развивая теорию этих систем, их эффективности¹, таким

¹ Об эффективности подробнее см: Алексеев С.Н. Общее понимание эффективности институционально-правового механизма обеспечения правопорядка // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1(14). С. 321–325.

образом, в науке свою долю освещения получает и теория административной ответственности. Следует согласиться с Н.В. Макарейко, который исследуя административную ответственность в системе публичной юридической ответственности пишет: «Наибольшую сложность представляет применение мер государственного принуждения, что и требует детальной правовой регламентации»¹. Важно отметить, что система административных наказаний требует своего совершенствования². В-третьих, это активная деятельность законодателя по внесению изменений и дополнений в законодательство об административных правонарушениях. И это касается не только ужесточения или даже смягчения административной ответственности, сколько появлению новых составов административных правонарушений как в Кодексе РФ об административных правонарушениях, так и в региональном законодательстве об административных правонарушениях. Заслуживает внимание точка зрения В.А. Толстика, который, исследуя пределы законодательного усмотрения, обозначил проблему избыточности правового регулирования, что противоречит закону необходимого разнообразия³. Многообразие общественных отношений находит отклик и в правовой действительности, шаблонное применение отдельных процессуальных норм делает не возможным реализацию некоторых принципов административной ответственности. Поэтому законодатель определяет обстоятельства, при которых возможны правовые исключения, речь идет, в том числе, об обстоятельствах, при которых лицо, совершившее административное правонарушение, вовсе освобождается от ответственности либо эта ответственность смягчается, а может вовсе исключаться. Разобраться в этих тонкостях позволил сам законодатель, определив такие обстоятельства при помощи легального закрепления в законе. Между тем, к практике их применения возникает ряд вполне резонных вопросов. Например, институт освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью деяния. Важно иметь в виду, что практически нет четких императивов по применению данной нормы. Законодатель лишь обозначил о такой возможности. Лишь постановлением Пленума Верховного Суда РФ четко определяется два состава административных правонарушений, по которым данный институт не может быть применим (нормы, устанавливающие административную ответственность за управление транспортным

¹ Макарейко Н.В. Административную ответственность в системе публичной юридической ответственности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 4 .С. 105–110.

² Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения. Учебное пособие / А.В. Шевцов, В.А. Милехин, А.Г. Николаев, В.В. Кирюхин, А.В. Семенистый, А.С. Ускова, Б.И. Ларионов. М., 2020. 92 с.

³ Толстик В.А. Пределы законодательного усмотрения // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1(25). С. 282–285.

средством в стоянии опьянения и за невыполнение водителем требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения)¹. В то же время, разнообразие составов административных правонарушений, которые вообрал в себя Кодекс РФ об административных правонарушениях делает весьма сложной задачей применения данного института. Эта усугубляется и отсутствием единообразной практики применения, отсутствием соответствующих полномочий должностного лица, возбудившего дело об административном правонарушении, при условии, что рассмотрение дела находится в полномочиях другого правоприменителя и так далее. На наш взгляд, недооцененными со стороны законодателя являются обстоятельства, при которых правоприменитель был бы вправе применить институт освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью деяния. При существующей доле усмотрения высоки риски коррупционной составляющей, особенно это касается административных правонарушений в предпринимательской сфере, в области банковской деятельности, рынка ценных бумаг, финансов, страхования и других. Полагаем, ряд обстоятельств, которые законодателем обозначены как обстоятельства, смягчающие административную ответственность, по общему правилу вполне могли быть применимы и для реализации института освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью деяния. На первый взгляд, в качестве таковых можно назвать возмещение причиненного совершенным административным правонарушением вреда, а также раскаяние в его совершении. Речь идет о возможности реализации, так называемой согласительной (компромиссной процедуры). В таком правоприменении прослеживается идея компромисса сторон. С одной стороны участником отношения выступает физическое либо юридическое лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а с другой стороны государство в лице должностного лица или суда. Сущность такой идеи заключается в совершении положительных активных действий в постделиктном поведении и их учет при прекращении дела об административном правонарушении. В этом смысле, такой компромисс, не противоречит целям административной ответственности, в то же время фактически нивелирует отчасти коррупционные риски правоприменения, делает применение данного института более справедливым, позволяет компенсировать причиненный ущерб. В случае причинения материального ущерба, разрешить «предмет спора» в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении без дальнейших судебных тяжб и проволочек.

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5.

Идея компромисса сторон прослеживается и в ряде специальных составов особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях, тогда как совершение положительных активных действий в постделиктном поведении обязывает применить институт освобождения от административной ответственности (например, лицо, добровольно сдавшее приобретенные без цели сбыта наркотические средства, освобождается от административной ответственности). Здесь необходимое поведение четко определено законодателем в примечаниях к отдельным нормам, устанавливающих административную ответственность. Такое закрепление, по нашему мнению, практически исключает коррупционную составляющую в правоприменении, позволяет избежать наступления негативных последствий, в том числе ущерба от причиненного административного правонарушения. Думаем, что такой административно-правовой институт требует отдельного научно-правового осмысления, теория такого вопроса будет немаловажным дополнением в изучении механизма реализации административной ответственности, претворением в жизнь принципов индивидуализации и справедливости наказания.

Денисенко Снежана Геннадьевна,
старший преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

**ВОПРОСЫ КВАЛИФИКАЦИИ ПУБЛИЧНЫХ ДЕЙСТВИЙ,
НАПРАВЛЕННЫХ НА ДИСКРЕДИТАЦИЮ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ ГРАЖДАН,
ПОДДЕРЖАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ
ИЛИ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СВОИХ ПОЛНОМОЧИЙ В УКАЗАННЫХ ЦЕЛЯХ**

Возникновение новых, ранее не урегулированных нормами права общественных отношений, неизбежно порождает необходимость закрепления их нормативно-правового регулирования, включая механизм их правовой охраны и защиты. Это в полной мере относится к общественным отношениям, которые начали складываться с началом специальной военной операции по защите ДНР и ЛНР, проводимой Вооруженными Силами Российской Федерации. В этой связи 4 марта 2022 года российское законодательство было дополнено новыми статьями, предусматривающими соответственно административную и уголовную ответственность за «публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности или исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий в указанных целях» (ст. 20.3.3 КоАП РФ и ст. 280.3 УК РФ), а также за «публичное распространение заведомо ложной информации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации, исполнении государственными органами Российской Федерации своих полномочий» (ст. 207.3 УК РФ)¹.

Необходимость и своевременность оперативной разработки и включения в отечественное законодательство новых составов

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 04.03.2022 № 31-ФЗ // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_410886; Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 04.03.2022 № 32-ФЗ // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_410887

административных правонарушений и преступлений может быть проиллюстрирована следующими статистическими данными.

За семь месяцев с момента введения ответственности за дискредитацию армии по данным МВД России было возбуждено более 100 уголовных дел и более 4,5 тысяч дел об административных правонарушениях. При этом по словам Министра внутренних дел В. Колокольцева введение законами от 4 марта 2022 года уголовной и административной ответственности за вышеуказанные противоправные деяния представляет собой дополнительный инструментарий, позволивший МВД России не допустить осложнения оперативной обстановки и эффективно противостоять попыткам дестабилизации в российском обществе¹.

Как следует из судебной статистики с 4 марта по 1 октября 2022 года самое большое количество дел по ст. 20.3.3 КоАП РФ зафиксировано в Москве (632 дела в судах первой инстанции), в Санкт-Петербурге (247 дел), в Краснодарском крае (164 дела), в Республике Крым (140 дел), Калининградской области (123 дела), Пермском крае (82 дела), Самарской области (79 дел), Республике Коми (77 дел), Республике Карелия (73 дела), Архангельской области (70 дел)². При этом за анализируемый период в большинстве случаев по результатам рассмотрения в судах первой инстанции дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.3.3 КоАП РФ, принималось решение о назначении административного наказания в виде административного штрафа (2538 дел). Производство по 138 делам об административных правонарушениях было прекращено, а 305 дел были возвращены в органы внутренних дел из-за нарушений при составлении протокола об административном правонарушении³.

По нашему мнению, сложность правоприменения ст. 20.3.3 КоАП РФ вытекает как из разночтений при уяснении содержания диспозиции данной правовой нормы, несовпадением позиций лица, составившего протокол об административном правонарушении, и судьи, к которому поступило дело об административном правонарушении, так и со сложностью доказывания того, что совершенное деяние действительно может быть квалифицировано как дискредитация использования Вооруженных Сил Российской Федерации в рамках проводимой специальной военной операции, так и с некоторой сложностью доказывания публичности отдельных противоправных деяний.

¹ МВД назвало число уголовных и административных дел за дискредитацию армии. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/10/2022/634fb9b09a79477c820127d0>

² Ламова Е., Цвирова Т. Число дел о дискредитации российской армии приблизилось к 5 тысячам. URL: <https://www.rbc.ru/politics/25/10/2022/635272fd9a7947da7737e7e1>

³ Там же.

Проиллюстрируем это примерами. В Чите мировой судья не усмотрел в действиях гражданина, сорвавшего с чужого автомобиля букву «Z», признаков административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.3.3 КоАП РФ, поскольку они, по мнению судьи, не были публичными, так как гражданин сорвал букву тайно, убедившись, что рядом с ним никого нет, и квалифицировал данное деяние по ст. 20.1 КоАП РФ как мелкое хулиганство¹. В Санкт-Петербурге сотрудниками полиции был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.3.3 КоАП РФ в отношении гражданина, который, находясь у дома на Невском проспекте, держал плакат с надписью «война – мир, свобода – рабство, не знание – сила, хватит искажений». Однако, по мнению судьи, нет оснований считать, что имели место действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты нашей страны и ее граждан, а представленная в суд фотография подтверждает лишь то, что указанный в протоколе об административном правонарушении гражданин находился в указанном месте с плакатом, на котором были написаны антонимы. И как следствие, производство по данному делу об административном правонарушении было прекращено².

Именно недоказанность вменяемого противоправного деяния чаще всего становится основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.3.3 КоАП РФ, за отсутствием состава административного правонарушения. В частности, по таким основаниям судьей Октябрьского суда г. Санкт-Петербурга было отказано в привлечении к административной ответственности гражданина, который на Исаакиевской площади держал два плаката, на которых было написано «Иконы МИРоточат» и «И ты Попробуй», что было расценено сотрудниками полиции как публичное действие, направленное на дискредитацию Вооруженных Сил Российской Федерации и послужило основанием для составления ими протокола об административном правонарушении³. Аналогичное решение было вынесено судьей Приморского районного суда г. Санкт-Петербурга и прекращено производство по делу в отношении гражданина, который, как следовало из протокола об административном правонарушении, на улице демонстрировал окружающим плакат с надписью «Антivoенный пикет», «Не томатный сок», что по мнению сотрудников полиции портило имидж и подрывало авторитет российской армии⁴.

¹ Читинец сорвал с чужой машины часть буквы Z – суд не счел это дискредитацией армии. URL: <https://www.chita.ru/text/society/2022/10/25/71764085>

² Суд в Петербурге прекратил дело задержанного из-за плаката с антонимами. URL: <https://www.interfax.ru/russia/839326>

³ Суд в Петербурге прекратил еще одно дело о дискредитации российской армии. URL: <https://www.interfax.ru/russia/839460>

⁴ Третье за неделю дело о дискредитации армии РФ прекратили в Петербурге // <https://www.interfax.ru/russia/840219>

Имеют место и случаи, когда суд первой инстанции выносит постановление о назначении административного наказания в виде административного штрафа, а вышестоящий суд отменяет данное решение после рассмотрения жалобы на вынесенное постановление по делу. Так, Красноярским краевым судом было отменено постановление судьи Центрального районного суда г. Красноярска о назначении административного наказания в виде административного штрафа жительнице г. Красноярска, которая была задержана на площади Революции в Красноярске во время несанкционированной акции против проведения на Украине специальной военной операции. При этом производство по данному делу прекращено в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление¹.

Достаточно ярким примером, показывающим наличие проблем при квалификации деяний в качестве административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3.3 КоАП РФ, служит дело об административном правонарушении, возбужденном в г. Тюмени по факту написания девушкой на асфальте фразы «Нет В***Е», получившее широкое освещение в прессе и вызвавшее широкий общественный резонанс. Сотрудниками полиции данная надпись была воспринята как зашифрованная фраза «Нет войне», а судья, рассматривавший данное дело встал на сторону девушки, сумевшей убедить судью в том, что она имела в виду «Нет вобле», так как испытывает отвращение к данному виду рыбы². После того, когда данное решение было обжаловано полицейскими, Тюменский областной суд отменил решение нижестоящего суда, который не стал штрафовать девушку, объяснив слова "НЕТ В***Е" отвращением к вобле, и направил дело на повторное рассмотрение³. На наш взгляд, действия гражданки, написавшей на асфальте данный лозунг, не может однозначно расцениваться как действие, направленное на дискредитацию использования российской армии в специальной военной операции на Украине. Представляется, что это был акт провокации правоохранительных органов, целью которого было привлечение внимания к своей персоне. И благодаря СМИ данная цель была достигнута. Тема «воблы и войны/мира» не только породила массу мемов в Интернете⁴, но и вдохновила некоторых медийных персон монетизировать данную тему посредством изготовления и продажи

¹ Суд отменил штраф жительнице Красноярска по статье о дискредитации ВС РФ // <https://www.interfax.ru/russia/838229>.

² Нет вобле! В Тюмени женщина оправдалась за антивоенный лозунг и породила мем // <https://memepedia.ru/net-voble-v-tyumeni/>.

³ Николаев В. В Тюмени вернули в суд дело о лозунге «Нет вобле». URL: <https://www.mk.ru/incident/2022/11/21/v-tyumeni-vernuli-v-sud-delo-o-lozunge-net-voble.html>

⁴ Макеева Д. Не вобла, а специальная осетрация. Акция протеста в Тюмени стала интернет-мемом – подборка // <https://72.ru/text/entertainment/2022/10/14/71735849>

футболок и кепок с символикой «Нет В***Е»¹. Вряд ли в данной ситуации полицейским удастся убедить суд в наличии факта административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3.3 КоАП РФ. Вместе с тем подобные деяния не должны оставаться вне поля зрения правоохранительных органов и должны завершаться как минимум профилактической беседой о недопустимости поведения с элементами провокации, а также следует предусмотреть возможность постановки таких лиц на профилактический учет как склонных к совершению действий, направленных против общественного порядка и общественной безопасности.

Как представляется, для разрешения ситуации с недостаточностью доказательной базы для квалификации противоправных деяний по ст. 20.3.3 КоАП РФ требуется подготовка соответствующих научно обоснованных рекомендаций. В качестве примера подобного решения по сходной проблеме, можно привести подготовленное Институтом судебных экспертиз и криминалистики при Минюсте РФ методическое письмо «Об особенностях судебных лингвистических экспертиз информационных материалов, связанных с публичным распространением под видом достоверных сообщений заведомо ложной (недостоверной) информации»², использование которого будет способствовать формированию единой практики при квалификации преступлений, предусмотренных ст.ст. 207.1, 207.2 и 207.3 УК РФ, а также административных правонарушений, предусмотренных частями 9, 10, 10.1 и 10.2 ст. 13.15 КоАП РФ.

В научной литературе уже имеются основанные на изучении судебной практики попытки рассмотрения проблем, связанных с квалификацией деяний, подпадающих под ст. 280.3 УК РФ, и административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3.3 КоАП РФ, в том числе с проблематикой определения публичных действий³.

¹ Тюменский лозунг «Нет вобле» монетизировала Ксения Собчак. Она выпустила мерч // <https://72.ru/text/gorod/2022/10/24/71761445>

² Методическое письмо «Об особенностях судебных лингвистических экспертиз информационных материалов, связанных с публичным распространением под видом достоверных сообщений заведомо ложной (недостоверной) информации», утверждено 17 июня 2022 года научно-методическим советом Института судебных экспертиз и криминалистики при Минюсте РФ // https://ceur.ru/files/Metod_pismo_lingvo.pdf

³ Шамаев А.М., Болобан М.П. Вопросы правоприменительной практики при квалификации деяний подпадающих под ст. 280.3 УК РФ «Публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации» // Образование и право, 2022, № 4. С. 186–190; Степкин Р.М., Ряпухина И.А. О некоторых вопросах правоприменительной практики при привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 23.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право. Административная деятельность полиции. 2022. № 3. С. 83–87.

К сожалению, попытки решения проблемы не всегда оканчиваются выработкой решения, способного ее устранить. Так, весьма сомнительным представляется вывод Р.М. Степкина и И.А. Ряпухиной о том, что при квалификации состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.3.3 КоАП РФ следует придерживаться решений судов¹. Подобный вывод сделан ими в научной статье по результатам изучения всего нескольких судебных решений. Однако, судебная практика по анализируемой статье КоАП РФ пока еще не имеет достаточного массива судебных решений, позволяющих проводить ее обобщения. Кроме того, решения отдельных судов не могут быть отнесены к официальным разъяснениям правовой позиции Верховного Суда РФ.

Эти же авторы предлагают формулировку, которую, по их мнению, можно использовать при описании события административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.3.3 КоАП РФ. Эта формулировка имеет следующий вид «осуществил публичные действия, направленные на дискредитацию Вооруженных Сил Российской Федерации при проведении специальной военной операции в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности, которые используются на основании решения Президента Российской Федерации (дата, год) в соответствии со статьей 51 Устава ООН с санкции Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации»². Представляется, что подобные предложения вряд ли могут способствовать решению проблем квалификации анализируемых составов административных правонарушений. Мы исходим из того, что при таком подходе содержится абстрактное описание деяния, не позволяющее при рассмотрении дела об административном правонарушении уяснить в чем, собственно, проявились противоправность деяния и его публичный характер. Подобная неопределенность, не принося конкретики в решение проблемы, напротив создает дополнительные сложности при рассмотрении дела об административном правонарушении и установлении всех обстоятельств, позволяющих квалифицировать совершенное деяние как административное правонарушение, а также предоставляет дополнительные возможности для обжалования решений о привлечении лица к административной ответственности.

Полагаем, что снижению остроты проблематики, связанной с квалификацией административных правонарушений, предусмотренных

¹ Степкин Р.М., Ряпухина И.А. О некоторых вопросах правоприменительной практики при привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 23.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право. Административная деятельность полиции. 2022. № 3. С. 86.

² Степкин Р.М., Ряпухина И.А. Указ. раб. С. 86–87.

статьей 20.3.3 КоАП РФ могут послужить как официальные разъяснения ее положений Верховным Судом Российской Федерации, так и самостоятельные научные исследования, основанные на анализе значительного массива дел об административных правонарушениях данной категории.

Подводя итоги написания настоящей статьи, отметим, что с одной стороны она содержит дополнительные аргументы в пользу актуализации заявленной в названии проблемы, с другой составляет основу, предшествующую проведению нами специального научно-практического исследования вопросов, связанных с квалификацией административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3.3 КоАП РФ.

Бескоровайная Елена Сергеевна,
старший преподаватель кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России

Голубихина Наталья Валерьяновна,
заместитель начальника кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ С УЧАСТИЕМ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В настоящее время все большее значение приобретают отношения собственности, возникающие с участием органов государственной власти. Это связано не только с последними конституционными изменениями в 2020 году, но и с возрастанием роли государственной собственности в экономике России.

Особое внимание при этом уделяется правовому регулированию правового режима государственной собственности в Российской Федерации, что обусловлено стабильностью и одновременно негибкостью норм, регламентирующих вопросы владения, пользования и распоряжения государственной собственностью.

Так, большое место уделяется вопросам приватизации государственного имущества. В действующем законодательстве закрепляются способы приватизации государственного имущества посредством конкурса, выкупа арендованного имущества, аукциона или путем продажи акций акционерных обществ.

Также пристальное внимание со стороны законодателя уделяется вопросам аренды государственного имущества.

Это наиболее удобный вариант договора, при котором извлекается прибыль от использования государственного имущества и сохраняется само имущество для государственных и общественных нужд.

Одновременно заключение договора аренды чревато высокими рисками, связанными с ухудшением качества имущества и его утратой, что свидетельствует о необходимости дополнительного страхования или внесении залоговых сумм¹.

Соответственно договор аренды также может заключаться на конкурсной основе или вне конкурса, если это предусмотрено в действующих нормативных правовых актах или посредством аукциона.

При этом арендатору может быть предоставлено право на сдачу арендованного имущества в субаренду, передачу в залог.

¹ О приватизации государственного и муниципального имущества: федер. закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ // СПС Гарант.

Также государственное имущество может передаваться в доверительное управление. Данный институт неоправданно мало используется на практике, не смотря на то, что его использование будет способствовать более эффективному использованию государственного имущества для достижения социально-значимых целей.

Объекты государственной и муниципальной собственности также могут передаваться в хозяйственное ведение государственным и муниципальным унитарным предприятиям. Решение о передаче объектов собственности в хозяйственное ведение, как правило, принимается одновременно при создании унитарного предприятия. Право собственности на имущество унитарным предприятиям не передается. В случае перехода права собственности на государственные и муниципальные предприятия как имущественный комплекс (в силу их приватизации) к другому собственнику, то за предприятием сохраняется право хозяйственного ведения на закрепленное за ним имущество. Право хозяйственного ведения не может быть передано предприятием другим юридическим или физическим лицам¹.

Особое значение имеют вопросы распределения прибыли от использования государственного имущества при его передаче на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Часть прибыли от использования государственной или муниципальной собственности, принадлежащей на праве хозяйственного ведения предприятию, размер которой устанавливается договором, перечисляется в соответствующий уровень бюджетной системы РФ.

Государственные и муниципальные учреждения не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных по смете или целевым назначением.

Государство в лице уполномоченных органов может изъять имущество, переданное на праве хозяйственного ведения или оперативного управления при наличии условий, предусмотренных в действующем законодательстве².

Еще одна возможность распорядиться государственной собственностью – это передать ее на праве безвозмездного пользования.

Данная передача обусловлена необходимостью выполнения законодательных гарантий реализации государственных функций.

Таким образом, можно утверждать о формировании в России системы управления публичной собственностью, что предполагает наличие субъектов управления, объектов, форм и средств такого управления.

Действующее законодательство требует своего совершенствования с учетом проблем, возникающих при оценке эффективности использования государственного имущества и гарантий его сохранности.

¹ Багян Г.А., Лукашук В.И. Пути решения актуальных проблем государственного управления в Российской Федерации // Modern Science. 2020. № 5-1. С. 450–454.

² Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления : учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. 574 с.

Катков Михаил Анатольевич,
старший преподаватель кафедры
административной деятельности
Тверского филиала
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ТАКТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Актуальность выбранной темы заключается в том, что общественный порядок и общественная безопасность являются фундаментальными элементами безопасности граждан, общества и государства. Исходя из сложившейся обстановки в Российской Федерации, нельзя признать их состояние удовлетворительным. Это объясняется следующими причинами:

- 1) рост количества административных правонарушений и преступлений в сфере общественного порядка и безопасности граждан;
- 2) латентность такого вида правонарушений и преступлений.

Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, представляют угрозу для эффективного функционирования и безопасного развития всего общества, причиняют вред правам и законным интересам граждан¹.

Обеспечение общественного порядка является одним из основных направлений деятельности ОВД. Данный вывод следует из ч. 1 ст. 1 ФЗ «О полиции».

Общие законодательные требования к организации данного направления деятельности органов полиции закреплены на уровне ФЗ «О полиции». Наряду с законоположениями, нормативно-правовое регулирование организации деятельности органов полиции по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности, также осуществляется на ведомственном уровне – Приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

Наблюдение является одним из основных тактических приемов, которые используют сотрудники ОВД во время обеспечения охраны общественного порядка.

¹ Занина Т.М. Охрана общественного порядка и обеспечения общественной безопасности как основные направления деятельности полиции: проблемы правового регулирования // Вестник ВГУ. 2021. № 1. С. 154–159.

В ходе обеспечения охраны общественного порядка сотрудники полиции применяют в отношении правонарушителей меры убеждения и административного принуждения.

Метод убеждения применяется сотрудниками ОВД в отношении правонарушителей, не создающих угрозу окружающим.

При этом, если правонарушители после проведения с ними беседы должным образом не реагируют на нее и продолжают совершать противоправные действия, то сотрудниками ОВД применяются административные меры принудительного характера¹.

В случае нападения на сотрудника полиции, а равно при сопротивлении и неподчинении ему, сотрудник полиции вправе применить силовое задержание. Задержание с применением силовых способов также может быть произведено при наличии оснований полагать, что в отношении сотрудника полиции преступник (правонарушитель) применит насилие. Сотрудник полиции должен грамотно применять силовые способы задержания, обеспечивая, при этом, свою безопасность².

Так, например, в соответствии с планом обеспечения безопасности граждан и охраны общественного порядка во время просмотра футбольного матча между сборными России и Хорватии, утв. врио заместителя начальника УМВД России, на пл. Пушкина несли службу инспекторы ДПС. Примерно в 23 часа 30 минут, старший инспектор ДПС ФИОЗ А.А. и инспектор ДПС Свидетель № 5, находясь на пл. Пушкина увидели, как ФИО1, находясь в состоянии алкогольного опьянения, наносит удары неустановленному мужчине. С целью пресечения противоправных действий, сотрудники полиции подбежали к ФИО1 и неустановленному мужчине. После пресечения неправомерных действий, сотрудник полиции произвел силовое задержание ФИО1 и повел к торговому павильону «Пресса»³.

Сотрудник полиции в ходе обеспечения общественного порядка вправе применять способы принудительного воздействия, под которыми в научной среде понимаются как силовые, так и иные виды воздействия, в результате применения которых происходит ограничение прав лиц, в том

¹ Атаев Р.А. Организационные и правовые основы охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий // Юрист-Правовед. 2019. № 1(88). С. 38–44.

² Кофанова А.А. Личная безопасность сотрудника и тактические особенности применения силовых способов задержания правонарушителей // Наука-2020. 2021. № 3(48). С. 224–230.

³ Приговор Ленинского районного суда г. Иваново Ивановской области от 16 мая 2019 г. по делу № 1-89/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/diS17tPft31u>

числе, наложение определенных обременений. К иным мерам воздействия относятся материальные, организационные и моральные меры¹.

Обязательным признаком принудительных мер воздействия, применяемых сотрудниками полиции, является их законный характер, под которым следует понимать их соответствие требованиям действующего законодательства РФ, в том числе, требованиям ведомственных нормативно-правовых актов.

На законодательном уровне, как справедливо отмечает Э.Х. Мамедов², должны быть предусмотрены следующие элементы исследуемых мер (способов) воздействия: основания, порядок, цели, условия реализации, содержание.

Так, например, в ст. 23 ФЗ «О полиции» законодателем выделены основания для производства выстрела из огнестрельного оружия.

При этом, в отношении некоторых принудительных мер на уровне норм действующего законодательства РФ не предусмотрены основания их применения. В качестве примера можно привести «сопротивление». Данный вид противодействия со стороны преступников и правонарушителей фигурирует в нормах ФЗ «О полиции». Однако, как на уровне норм вышеуказанного закона, так и на уровне положений других нормативно-правовых актов не раскрывается официальная дефиниция данного понятия, в чем нами усматривается пробел в действующем законодательстве.

По результатам анализа определений понятия «сопротивление», предложенных на доктринальном уровне³, признаем целесообразным дополнить ФЗ «О полиции» данным определением.

При оказании правонарушителем сопротивления, сотрудник полиции вправе применить физическую силу.

Применение сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и оружия ограничивает права и свободы граждан. В связи с этим, законодатель предъявляет повышенные требования как к соблюдению оснований и порядка их применения, так и к необходимости прохождения предварительного обучения сотрудниками полиции по их применению. Сотрудники полиции, применяя физическую силу, специальные средства и оружие, не должны допускать превышения полномочий. Перед применением сотрудник полиции в обязательном порядке предупреждает нарушителя о последующем их применении, если последний не прекратит совершение правонарушения, преступления.

¹ Каплунов А.А. Значение понятия «способ принудительного воздействия» для совершенствования правовой регламентации мер административного принуждения // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2021. № 6. С. 71–74.

² Мамедов Э.Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2020. 29 с.

³ Мамедов Э.Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2020. 29 с.

На законодательном уровне установлен прямой запрет на применение специальных средств и оружия в отношении отдельных категорий лиц. В данном случае речь идет о малолетних, несовершеннолетних, инвалидах (при наличии у последних явных признаков инвалидности), женщин, в том числе, с признаками беременности.

Порядок применения принудительных мер воздействия также является одним из основных элементов, раскрывающих их сущность. В качестве примера можно привести ст. 19 ФЗ «О полиции», в которой закреплен порядок применения физической силы, специальных средств и оружия. Как следует из содержания данной статьи закона сотрудник полиции вправе их применить с учетом сложившейся обстановки, характера и степени общественной опасности противоправных действий, совершаемых правонарушителем (преступником). В нормах данной статьи закона также предусмотрены условия соразмерности. Их применение должно быть соразмерным противодействию, оказываемому правонарушителем.

Так, например, примерно в 21:30 на территории проведения праздничных мероприятий на Площади Революции к сотрудникам полиции подошел мужчина в форме казачьих войск и сообщил, что мужчина в нетрезвом виде нанес телесные повреждения одному из казаков и указал на мужчину, который это сделал. По внешним признакам было заметно, что указанный мужчина находится в состоянии алкогольного опьянения: вел себя агрессивно, на высказываемые просьбы успокоиться не реагировал, пытался провоцировать конфликт с казаками. Потребовали мужчине пройти с полицейскими в служебный автомобиль и выйти с площади проведения массового мероприятия. На их требования он ответил отказом, попытался оттолкнуть их. К данному гражданину была применена физическая сила (удерживание рук). Далее мужчина продолжал активное сопротивление, вследствие чего согласно п. 3 ч. 1 ст. 21 ФЗ «О полиции» к мужчине были применены специальные средства ограничения подвижности – наручники в положении «руки сзади», но он продолжал активное сопротивление. Доставив в дежурную часть ОСП № 13 была установлена личность мужчины. Далее он был доставлен в МО МВД РФ «Невьянский» для дальнейшего разбирательства¹.

Таким образом, в целях обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности сотрудники полиции применяют как меры убеждения, так и меры административно-правового принуждения к лицам, нарушающим общественный порядок и общественную безопасность. При неэффективности применения мер убеждения сотрудники полиции

¹ Постановление Невьянского городского суда Свердловской области от 15 июля 2019 г. по делу № 5-115/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/6bZgKBKq68dB>

применяют меры административно-правового принуждения. В зависимости от характера, обстоятельств и обстановки совершаемого правонарушения, поведения правонарушителя сотрудники полиции вправе применить физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, в порядке предусмотренном нормами действующего законодательства РФ. В рамках проведенного исследования было установлено, что в отношении некоторых принудительных мер на уровне норм действующего законодательства РФ не предусмотрены основания их применения. В данном случае, прежде всего, речь идет о «сопротивлении». Несмотря на то, что указанный вид противодействия со стороны преступников и правонарушителей фигурирует в нормах ФЗ «О полиции», тем не менее, на законодательном уровне не раскрывается официальная дефиниция данного понятия, в чем усматривается пробел действующего законодательства РФ, нуждающийся в устранении.

Козлов Валентин Николаевич,
старший преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России

ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА

Деятельность субъектов, активно взаимодействующих с зарубежными партнерами, приобретает новые формы, что объективно требует совершенствования нормативных положений об иноагентах. Кроме того, существующие терминологические неточности, уточнение критериев отнесения субъектов к иноагентам объективно требуют новых законодательных подходов.

Так существует неопределенность в понимании самого термина «иностранный агент» и в разграничении различных видов иноагентов.

В законодательстве используются термины «некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента», «лица, находящиеся под иностранным влиянием» и т. п. Кроме того, выделяют иноагентов – юридических лиц и физических лиц, соответственно коллективных и индивидуальных субъектов.

Термин «иностранный агент» употребляется и в Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹. К данной категории лиц были отнесены и незарегистрированные общественные

¹ О некоммерческих организациях: федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации от 15.01.1996 № 3, ст. 145.

объединения, выполняющие функции иностранного агента. Причем правовое положение данных категорий субъектов законодателем приравнивается.

В качестве главного критерия отнесения лица к разряду иностранного агента является источник финансирования их деятельности. Если материальное и финансовое обеспечение осуществляется зарубежным государством, международными организациями, иностранными гражданами, то в данном случае при наличии всей совокупности формальных признаков имеются все основания для признания данного субъекта иностранным агентом.

Таким образом, упоминается о двух основных критериях: иностранном финансировании и участии в политической деятельности. Следовательно, доказанными должны быть факты иностранного финансирования и участия в политической деятельности.

Что касается физических лиц, то это могут быть аффилированные лица, и физические лица, выполняющие статус иноагента.

Исходя из вышеизложенного, действующее законодательство делает акцент на конкретных критериях, позволяющих относить субъекта к иноагенту. В то время как наименование самого термина «иностраный агент» требует своей конкретизации применительно к видам внешних проявлений вредоносной деятельности организации или физического лица, действующих в интересах иностранного государства.

Новый закон об иностранных агентах позволит ответить на новые внешние вызовы, способные нанести ущерб российскому суверенитету. Об этом заявил 24 мая заместитель председателя Комитета Совфеда по международным делам Андрей Климов¹.

Теперь под собирательным понятием «иностраный агент» предлагается понимать лицо, получившее поддержку или находящееся под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющее политическую деятельность, целенаправленный сбор сведений в области военной, военно-технической деятельности, распространение предназначенных для неограниченного круга лиц сообщений и материалов или участие в создании таких сообщений и материалов.

В отношении данных субъектов устанавливается ряд ограничений принципиального характера. Так, им запрещено осуществлять просветительскую, преподавательскую и воспитательную работу с детьми, производить для несовершеннолетних продукцию информационного типа, а также получать гранты от государства.

¹ URL: <https://www.pnp.ru/social/klimov-novyiy-zakon-ob-inoagentakh-stanet-otvetom-na-vneshnie-vyzovy.html>

Организационно-правовая форма иноагентов может отличаться. Так, это могут быть некоммерческие организации всех видов, формально подпадающих под понятие «иностранный агент».

Согласно закону № 113045-8 «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», теперь гражданин России может быть признан иностранным агентом со всеми вытекающими последствиями (запрет на участие в выборах, на работу на государственных и муниципальных должностях, занятие бизнесом, просветительской и образовательной деятельностью).

Таким образом, требуется нормативное уточнение термина «иностранный агент», приведения в соответствие с последними изменениями содержания данного понятия и конкретизации критерий отнесения субъекта к данному виду субъектов.

Шевченко Виктор Михайлович,
директор юридической компании
«Шевченко и партнеры»,
г. Ростов-на-Дону

АВТОРСКИЕ И СМЕЖНЫЕ ПРАВА КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В главе 7 КоАП РФ, объединяющей административные правонарушения в области охраны собственности, обратим внимание на ст. 7.12 КоАП РФ, которая регламентирует административную ответственность за нарушение авторских и смежных прав (часть 1), изобретательских и патентных прав (часть 2). При этом бланкетный способ ее изложения объективно может вызывать сложности при реализации положений данной статьи на практике.

Первоначально, с момента принятия КоАП РФ и введения его в действие, правоотношения в области авторских и смежных прав, регулировались Законом РФ от 09.07.1993 года № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах»¹, который утратил силу с 1 января 2008 года на основании Федерального закона от 18 декабря 2006 года № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»², в которой данные правоотношения

¹ Закон РФ «Об авторском праве и смежных правах» от 9 июля 1993 года № 5351-1 // <https://docs.cntd.ru/document/9004396> (не действует).

² О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации: федер. закон от 18.12.2006 № 231-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902019731?marker=BOM00S>

регламентируются положениями главы 70 «Авторское право» (ст. 1255 – ст. 1302) и главы 71 «Права, смежные с авторскими» (ст. 1303 – ст. 1344)¹.

Соответственно изобретательские и патентные права ранее регулировались «Патентным законом Российской Федерации» от 23 сентября 19923 года № 3517-1², который также утратил силу с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой регулированию вышеназванных правоотношений посвящена глава 72 «Патентное право», состоящая из восьми параграфов, объединяющих ст. 1345 – ст. 1407³.

Таким образом, нормами административно-деликтного законодательства охраняются правоотношения, урегулированные материальными гражданско-правовыми нормами. Если исходить из видового состава субъектов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность и уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.12 КоАП РФ, к числу которых отнесены должностные лица органов внутренних дел (полиции) и таможенных органов при выявлении нарушений, предусмотренных частью 1 данной статьи; а также должностные лица органов, уполномоченных в области защиты патентных прав, при выявлении нарушений, предусмотренных частью 2 данной статьи, то для правильной квалификации анализируемой группы административных деликтов вышеназванные субъекты должны хорошо разбираться в вопросах авторского и смежного права, равно как и патентного права. К сожалению, вряд ли можно рассчитывать на высокую вероятность знания должностными лицами административно-юрисдикционных органов положений институтов гражданского права в объеме достаточном для правильной квалификации нарушений авторских и смежных прав, изобретательских и смежных прав.

В некоторых комментариях к данной статье КоАП РФ отмечается, что объектом правонарушения являются правоотношения в области охраны интеллектуальной собственности, а далее авторы комментария отсылают к статьям 1259 и 1304 ГК РФ, в которых соответственно представлены примерный перечень объектов авторских и смежных прав и исчерпывающий перечень видов объектов смежных прав, а также к положениям, относящимся к гражданско-правовому регулированию

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 4 (ГК РФ ч.4) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (с изм. на 14 июля 2022 года). URL <https://docs.cntd.ru/document/902019731>

² Патентный закон Российской Федерации от 23.09.1992 № 3517-1. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9004779> (не действует).

³ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 4 (ГК РФ ч.4) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (с изм. на 14 июля 2022 года). URL: <https://docs.cntd.ru/document/902019731>

использования изобретений¹. К сожалению, подобного рода толкование представителями науки объекта правонарушения, предусмотренного ст. 7.12 КоАП РФ, очень абстрактно и не дает правоприменителю ответа на вопрос о том, что же конкретно выступает объектами посягательств в рассматриваемых административных деликтах.

В ряде случаев, необходимые знания относительно объекта административного правонарушения можно дополнительно получить в комментариях к статьям УК РФ, имеющим смежные составы и (или) в разъяснениях, содержащихся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ. В нашем случае, можно говорить о сходных объектах посягательства в области авторских и смежных прав для деяний, предусмотренных ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ и ч. 2 ст. 146 УК РФ, и соответственно о смежных составах, предусмотренных ч. 2 ст. 7.12 КоАП РФ и ст. 147 УК РФ, для деяний, которыми нарушаются изобретательские и патентные права. Однако, в комментариях к статьям 146 и 147 УК РФ также ограничиваются сведениями об объекте данных преступлений и отсылают к разъяснениям Пленума Верховного Суда РФ от 26.04.2007 № 14 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака»², в которых раскрыто большинство признаков данных деяний³. Вместе с тем, в вышеназванном постановлении также акцентируется внимание на том, что судам надлежит исходить из того, что объектами уголовно-правовой охраны деяний, предусмотренных статьями 146 и 147 УК РФ, выступают общественные отношения, регулируемые гражданским законодательством⁴.

Нарушение исключительных прав вступает основанием для ликвидации юридического лица и прекращения деятельности индивидуального предпринимателя, к числу которых относятся произведения науки, литературы и искусства независимо от достоинств и назначения произведения, а также от способа его выражения. При этом их перечень не является исчерпывающим.

¹ Напр. см.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1-10. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. д-ра юрид. наук, профессора Б.В. Россинского. М., 2014, С. 475-477 (автор комментария к ст. 7.12 д-р юрид. наук, профессор В.В. Гущин).

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.04.2007 № 14 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_68054

³ Напр. см.: Уголовный кодекс РФ. Комментарии к УК РФ. URL: <https://www.ugolkod.ru/statya>

⁴ См.: пункты 2 и 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.04.2007 № 14 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_68054

Колосова Инна Викторовна,
преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности
Ставропольского филиала
Краснодарского университета МВД России

МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Система административно-правового регулирования способствует изучению основ административного права; методов воздействия на общественные отношения, ключевых аспектов организационно-правовой формы воздействия и регулирования этих отношений.

Система элементов механизма административно-правового регулирования – это группа элементов и правовых средств, связанных между собой и взаимозависимых, создающие информационно-правовое единство, для упорядочивания воздействия и стабильного развития управленческих отношений в области деятельности органов исполнительной власти и других органов публичной власти.

В систему механизма административно-правового регулирования входят следующие элементы:

Принципы административного права (конституционные и организационно-функциональные) – это исходные нормативные положения, предопределяющие нормативно-правовое регулирование в сфере исполнительной власти¹.

Административно-правовые нормы – общепринятые и общеобязательные правила поведения, закрепленные государством, регулирующие общественные отношения в сфере исполнительной власти;

По своему содержанию все отношения подразделяются на:

Материальные – отношения, регламентируемые материальными нормами административного права.

Административно – процессуальные – нормы, регламентирующие равноправное отношение сторон.

По мнению профессора К.С. Бельского, общественные отношения в административном праве это:

- а) собственно управленческие отношения;
- б) полицейские;
- в) отношения в области административной юстиции.

Собственно, управленческие отношения – административно – правовые отношения в сферах управления; возникшие во «внутренней» государственно – аппаратной среде в процессе государственного управления. Обязательным субъектом является орган исполнительной власти.

¹ Четвериков В.С. Административное право: учеб. М.: Эксмо, 2019. С. 206.

Полицейские отношения – возникают во «внешней» государственно-аппаратной среде, а именно в местах, имеющих общественное значение. В этой группе можно выделить три подгруппы отношений:

- Организационно – полицейские;
- Надзорно-контрольные;
- Административно-принудительные¹.

Метод правового регулирования – совокупность способов и механизмов, приемов влияния правовых норм и правил на определенные общественные отношения. Метод правового регулирования – широкое понятие, состоящее из множества элементов. Например, порядка установления правосубъектности сторон соответствующих правоотношений, степени независимости их действий.

В системе административно-правового регулирования применяются три метода правового регулирования:

Дозволение – предоставляет участникам правоотношений выбрать свои действия по реализации тех или иных субъективных прав в пределах предоставленных данным правом возможностей.

Предписание – возлагает прямые юридические обязанности в совершении тех или иных действий в условиях, предусмотренных нормой права.

Запрет – возлагает прямую юридическую обязанность в совершении тех или иных действий в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Данная характеристика методов, подтверждает вывод о том, что они являются общими для всех отраслей права. Важно подчеркнуть необходимость учитывания особенностей регулируемых общественных отношений, при использовании методов правового регулирования.

Основой общедозволительного типа является общее дозволение и используется по принципу «дозволено все, кроме прямо запрещенного в законе». Этим типом установлены запреты, и это значит, что субъекты могут совершать любые не запрещенные действия.

Основой разрешительного типа является общий запрет. Принцип «запрещено все, кроме прямо разрешенного». Это значит, что субъекты могут совершать лишь действия, прямо разрешенные законом, а все остальные действия запрещены.

В императивный метод правового регулирования, включаются отношения, основаны не на власти и подчинении, в следствии того, что метод правового регулирования, фактически определяется особенностями предмета правового регулирования. Императивность этого метода определяется тем, что в процессуальных отношениях, лишь два субъекта, один из которых – судебный пристав-исполнитель.

¹ Габричидзе Б.Н. и др. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект. 2016. С. 98.

Исходя из неклассического понимания научности эффективного использования и реализации, а также конечных результатов методы административного принуждения могут разделяться:

а) по кругу лиц – индивидуальные, групповые, коллективные, сплошные (для всей системы);

б) по времени – единовременные, оперативные (на конкретный период, например, отстранение от несения службы), долговременная (без конечной даты действия меры, например, воспитание);

в) по способу восприятия – вербальные, невербальные (воздействие при помощи жестов на нейролингвистическом уровне);

г) по способу реализации – устно и письменно;

д) по способу регламентации отношений – диспозитивные и императивные;

е) по характеру и сфере применения - общие и специальные;

ж) по частности использования – основные и вспомогательные;

з) по характеру воздействия – предписательные (обязательные на совершение), запретительные, дозволительные (предусматривающие права), стимулирующие;

и) «по сфере управленческой деятельности, в которой они применяются – меры, применяемые во внутриорганизационной деятельности, либо во внешневластной деятельности»;

к) по волевой окраске – рефлексивный, понуждающий;

л) по виду – морально-эмоциональные, экономические, организационные;

м) по степени ответственности – гражданско-правовое (возмещение ущерба в результате неправомерных действий), административное (привлечение к административной ответственности наряду с применением дисциплинарного наказания), уголовное.

н) по конечному результату – эффективный, неэффективный и т. д.

Также, мы можем предложить и иную классификацию мер дисциплинарного принуждения по аналогии с мерами административного принуждения органов внутренних дел, осуществляемых на внешне ведомственном уровне, критерием которой выступает функциональная нагрузка принудительных мер.

Исходя из этого, в системе дисциплинарного принуждения выделяются пять групп мер:

1) дисциплинарно-предупредительных мер;

2) мер дисциплинарного пресечения;

3) мер дисциплинарно-процессуального обеспечения;

4) мер дисциплинарной ответственности;

5) мер дисциплинарного правосознания (данная мера может быть применена сотрудниками ОРЧ (СБ) при защите чести и достоинства сотрудников полиции, например, в при фальсификации видеоматериалов в СМИ).

Хочется отметить, что данные классификации не являются полными, они могут дополняться и видоизменяться в зависимости от поставленных перед полицией задач. Каждый из юридически обоснованных методов дисциплинарного воздействия, реализуемых в системе органов внутренних дел, может быть классифицирован по различным критериям. В связи с чем, метод убеждения, подпадает под любую классификацию и практически под все перечисленные признаки.

Ключевыми особенностями реализации методов, на мой взгляд, должны выступать критерии законности, допустимости и объективности. Между тем, принимая диалектический метод познания объективной действительности в качестве методологии написания исследования, как нам кажется, изучение дисциплинарных правоотношений в системе органов внутренних дел невозможно без новейших достижений науки. В связи с чем постнеклассическое понимание проблемы показывает системность всех имеющихся методов дисциплинарного производства, со структурными и функциональными связями на междисциплинарном уровне.

Каждый метод детерминирует друг с другом, дополняет и насыщает его в зависимости от поставленных задач перед субъектом дисциплинарного контроля, а также уровнем юридической развитости источников дисциплинарных правоотношений.

Таким образом, по мнению автора, дисциплинарное принуждение в системе органов внутренних дел, на наш взгляд рассматривается как средство обеспечения законности в служебной деятельности полиции. Метод дисциплинарного принуждения – есть не что иное, как совокупность закрепленных законом приемов или операций при применении и реализации мер дисциплинарного характера. Указанные методы могут классифицироваться в зависимости от критериев, положенных в основу дифференциации.

В литературе наиболее часто используется следующая классификация мер дисциплинарного принуждения: дисциплинарно-предупредительные, дисциплинарного пресечения, дисциплинарно-процессуального обеспечения, дисциплинарной ответственности и дисциплинарного правовосстановления.

Важное значение в работе механизма административно-правового регулирования имеют следующие правовые акты: нормативные акты; акты применения; акты толкования; акты разъяснения, от уполномоченных государственных органов и должностных лиц.

Основным элементом механизма правового регулирования, являются административно – правовые отношения, в которых четко отражаются положения норм административного права.

Объектом выступают управленческие отношения в регулировании административно – правовых норм, а поведение субъектов этих отношений, является непосредственным объектом.

Структура административно – правовых отношений является совокупностью аспектов административно – правовых отношений, которые имеют отдельное юридическое значение.

Элементы административно – правовых отношений:

- Субъекты административно – правового отношений;
- Объект административного правоотношения – волевое поведение субъектов;
- Юридические факты административного права;
- Гарантии субъектов административного правоотношения;
- Ответственность субъектов.

Юридические факты служат основанием появления, изменения, прекращения правовых отношений. У юридических фактов присутствует простой состав и сложный состав.

Более квалифицированный, способ защиты нарушенных административно – правовых отношений – в судебном порядке. В КоАП¹ на первом месте, среди уполномоченных лиц по рассмотрению дел об административных нарушениях, стоят судьи.

Главной задачей любых правовых наук является точное установление и подтверждение предмета конкретной науки. Такая проблема актуальна и в административном праве, существенно изменившемся за последние годы.

В соответствии со стадиями правового регулирования С.С. Алексеев выделяет три основных элемента (звена) в механизме правового регулирования:

- 1) юридические нормы;
- 2) правовые отношения;
- 3) акты реализации прав и обязанностей. Факультативным элементом

Так, А.В. Малько выделяет следующие основные стадии и элементы правового регулирования:

- 1) норма права;
- 2) юридический факт или фактический состав с таким решающим фактом, как организационно- исполнительный правоприменительный акт;
- 3) правоотношение;
- 4) акты реализации прав и обязанностей;
- 5) охранительный правоприменительный акт (факультативный элемент).

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 09.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.12.2021) // СПС ГАРАНТ.

На первой стадии формулируется правило поведения, которое направлено на удовлетворение тех или иных интересов, находящихся в сфере права и требующих их упорядочения. Здесь не только определяется круг интересов и соответственно правоотношений, в рамках которых их осуществление будет правомерным, но и прогнозируются препятствия этому процессу, а также возможные правовые средства их преодоления. Названная стадия отражается в таком элементе механизма правового регулирования, как нормы права.

Таким образом, вторым элементом правового регулирования является – юридический факт. Однако некоторые исследователи не признают за юридическими фактами статуса самостоятельного элемента механизма правового регулирования, полагая, что значение юридических фактов сводится к тому, чтобы обеспечить переход от одной стадии правового регулирования к другой. «Сам по себе юридический факт, – пишет, например, Ю.И. Гревцов, – является жизненным обстоятельством, с которым норма права связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Следовательно, юридический факт – необходимая предпосылка правового отношения и не больше».

Самостоятельность юридических фактов в механизме правового регулирования, по мнению В.Б. Исакова, предопределяется тем, что они связаны не только с правоотношениями, но и с иными элементами механизма правового регулирования. Правильное закрепление юридических фактов в гипотезах юридических норм – одна из задач, стоящих перед правотворческими органами при разработке нормативно-правовых актов. Полное, точное и достоверное установление юридических фактов – необходимая предпосылка для применения правовых норм.

Роль юридических фактов в механизме правового регулирования, по моему мнению, не исчерпывается образованием, изменением и прекращением правоотношений. Я считаю, что установление видов жизненных фактов (или группы таких фактов), которым придается значение юридических фактов, является самостоятельным звеном в механизме правового регулирования, так как от правильного определения юридических фактов зависит эффективность применения норм права.

Только правоприменительный орган может обеспечить выполнение правовой нормы, принять акт, который станет опосредующим звеном и результатом ее действия.

В Российской Федерации принцип разделения властей реализуется на всех уровнях осуществления власти: во-первых, на горизонтальном, то есть, как на федеральном, так и на региональном уровнях, посредством разделения на три ветви власти; во-вторых, на вертикальном, то есть между федеральным центром и субъектами Российской Федерации; в-третьих, между государственной властью и муниципальной властью, которую осуществляют органы местного самоуправления. Реализация

концепции разделения властей в России все еще далека от совершенства, сегодня все еще имеется противоречия в конституционных положениях.

Не определена роль Президента России в системе разделения властей. Имеются некоторые недоработки в области правового статуса государственных органов, которые рассматриваются учеными, как «нетипичные» ветви власти. Все выше перечисленные проблемы заставляют говорить о необходимости совершенствования правовой основы реализации разделения властей в Российской Федерации.

Исследование зарубежного опыта реализации принципа разделения властей в государствах с разными формами правления позволяет сказать следующее. Нынешняя система разделения властей, установленная в Соединенных Штатах достаточно сбалансирована, она основывается на прочной схеме «сдержек и противовесов», что не позволяет ни одной ветви власти превалировать над другими. Конституция Соединенных Штатов отличается повышенным вниманием к концепции разделения властей, что, в частности, не раз подмечали исследователи конституционного права. Столкнувшись единожды, в период борьбы за независимость, с горьким опытом возвышения законодательной власти, которое привело к тирании, государство поставило своей целью реализовать идею разделения властей таким образом, чтобы не допустить в принципе подобных проявлений со стороны ни одной ветви власти.

Для России подход Соединенных Штатов, бесспорно, актуален. На наш взгляд, опыт Соединенных Штатов необходимо перенять прежде всего в четкости формулирования в тексте Конституции сфер компетенции каждой из ветвей власти, четкости обозначения правового статуса президента и его роли в системе разделения властей. В Российской Федерации необходимо, подобно Соединенным Штатам, четко установить, к какой из ветвей власти принадлежит Президент РФ (на наш взгляд, он все же относится к исполнительной ветви власти), и, чтобы не допускать расширительного толкования его полномочий, что неизбежно заставляет полагать, что Президент участвует в каждой из ветвей власти и находится над всеми ними, необходимо конституционно оговорить все предметные полномочия Президента.

Административно-правовое регулирование представляет собой взаимосвязанные элементы и правовые средства, зависимые друг от друга, которые являются «объединением социологических, нормативных и практических аспектов».

Весь процесс административно – правового регулирования, представляет собой некий алгоритм последовательных правовых методов и средств, регулирования поведения участников данных отношений.

Система административно-правового регулирования способствует изучению основ административного права; методов воздействия на

общественные отношения, ключевых аспектов организационно-правовой формы воздействия и регулирования этих отношений.

Важно подчеркнуть необходимость учитывания особенностей регулируемых общественных отношений, при использовании методов правового регулирования.

Куряшкин Алексей Николаевич,
преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности
органов внутренних дел
Крымского филиала
Краснодарского университета МВД России

К ВОПРОСУ ОБ ИННОВАЦИОННЫХ РЕШЕНИЯХ ПРИ ПОСТРОЕНИИ, ВНЕДРЕНИИ И ЭКСПЛУАТАЦИИ АПК «БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД»

Обеспечение безопасности населения во всех сферах жизни является приоритетной задачей государства и его представителей в регионах. При этом управление безопасностью невозможно без автоматизации, координации и централизации служб экстренной помощи, систем видеонаблюдения и наблюдения, то есть без создания полноценного ситуационного центра. Таким образом, существует необходимость внедрения и использования таких систем, как аппаратно-программный комплекс «Безопасный город».

Аппаратно-программный комплекс «Безопасный город» (АПК «БГ») представляет собой комплекс средств автоматизации в области общественного правопорядка, безопасности и комфортной среды городской инфраструктуры, которые уже существуют в регионах либо планируется к внедрению.

Основная цель создания АПК «БГ» заключается в повышении уровня безопасности в основных сферах жизнедеятельности населения города за счет автоматизации управления силами и средствами органов внутренних дел.

Министерство внутренних дел России (далее МВД) активно участвует в создании и эксплуатации системы АПК «БГ», в то время как Министерство чрезвычайных ситуаций России (МЧС) отвечает за общую координацию работ и создание сегментов системы «БГ» для предотвращения, ликвидации и устранения последствий стихийных бедствий, техногенных катастроф, пожаров и т. д. Задачи у данных ведомств разные и, как правило, техника используется по-разному. Наряду с тем, что в настоящее время рассматривается вопрос предоставления

подразделениям МВД видеоматериалов с камер видеонаблюдения, которые уже использует МЧС в рамках АПК «БГ», предполагается создание и совместное использование каналов связи.

Правоохранительный сегмент АПК «БГ» представляет собой комплекс видеонаблюдения, мониторинга нарушений правил дорожного движения, административных правонарушений и аварий, а также технических средств, обеспечивающих экстренную связь граждан с территориальными органами МВД.

В последние годы внедрение АПК «БГ» в Российской Федерации постепенно набирает обороты. Однако есть ряд проблем, которые препятствуют этому процессу. В связи с этим целесообразно более подробно изучить это направление. В частности, к проблемам внедрения АПК «БГ» относятся следующие: задержки со сдачей и искажение контрактных задач при внедрении системы в регионах, а также нехватка финансирования. Существуют также определенные недостатки в нормативных рамках, которые создают условия для функционирования разрозненных систем, что препятствует их интеграции.

Исследуя тему внедрения АПК «БГ» в РФ отметим, что к нормативным документам в данной сфере в настоящий момент относятся: Единые требования к техническим параметрам сегментов аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». Данный нормативно-правовой акт констатируют, что в ядре платформы «Безопасный город» должно быть две ключевые подсистемы: Региональная интеграционная платформа (РИП) и Единый центр оперативного управления (ЕЦОР). Однако на практике, несмотря на то, что правовой минимум обеспечен, строительство системы «Безопасные города» на практике в настоящее время является труднореализуемой задачей.

Таким образом, нормативная документация не всегда позволяет решить конкретные проблемы, возникающие непосредственно в процессе реализации. Например, трудно решить проблему интеграции нескольких систем видеонаблюдения, уже созданных в регионе от разных поставщиков, разными типами и сроками производства в рамках одной системы. Это связано с трудностями анализа видеопотоков и невозможностью создания единого видеоанализа в рамках одной системы. Это касается не только региональных и муниципальных систем мониторинга, но и систем сигнализации, мониторинга дорожного движения, систем сигнализации, экологического контроля, прогнозирования и так далее.

Кроме того, в развитии АПК «БГ» в последнее время наблюдается тенденция к переориентации приоритетов профилактики правонарушений и общественной безопасности на мониторинг безопасности в сфере энергетики, газа, тепла, воды, пожарной безопасности, раннего выявления лесных пожаров, ситуации с наводнениями, предупреждения и

информирования населения, а также создание систем управления жилищно-коммунальным хозяйством и мониторинга чрезвычайных ситуаций.

В результате руководители субъектов РФ оказались в ситуации, когда, учитывая ограниченное финансирование, им были поручены задачи по созданию дополнительного сервиса и необходимой для его функционирования ИТ-инфраструктуры, а также по разработке новых алгоритмов реагирования в условиях, требующих обеспечения бесперебойной работы и развития ранее созданных правоохранительных сегментов.

На наш взгляд, сегменты АПК «БГ» не должны дублировать уже существующие системы безопасности в регионах. Кроме того, не нужно создавать новые, необходимо вписываться в существующие системы и открывать новые возможности. Но опыт разработки и внедрения АПК «БГ» показывает, что критическая инфраструктура нуждается в доработке с помощью внедрения единообразных требований для модулей системы:

во-первых, необходимо добавить в качестве ключевых источников данных интеграционную подсистему видеонаблюдения и видеоанализа. В условиях пандемии важность этой функции значительно возросла, поскольку возникла необходимость контролировать как скопление людей, количество граждан на улицах, так и основные потоки автомобилей и людей, их место жительства. Это не только помогает предотвратить незаконные действия, но и дает информацию о том, как именно соблюдаются меры безопасности и дают ли принятые административные решения реальный результат.

В регионах могут быть десятки своих систем видеонаблюдения, которые никоим образом не взаимодействуют и не связаны друг с другом. Все это должно быть взаимосвязано, синхронизировано. Вот почему собственная интеграционная платформа для видеонаблюдения необходима именно в ядре «БГ», чтобы исключить многие проблемы подключения к локальным решениям. Наконец, сегодня видеонаблюдение позволяет не только получить изображение, но и подключить видеоанализ или взять под контроль определенную камеру. Поэтому везде, где вводится АПК «БГ», требуется серьезная адаптация камер к определенным задачам.

во-вторых, подсистема мониторинга стационарных и движущихся объектов является важным элементом в подготовке АПК «Безопасный город». В этой системе необходимо отслеживать пробки, видеть доступные транспортные средства, датчики мониторинга на стационарных объектах. Просто через камеры оценить резервы и спрогнозировать ситуацию не получится. И все эти данные также поступают из разных подсистем, и все они должны быть объединены в ядре АПК «БГ» и не просто объединены, а где-то управляться. Таким образом, подсистема мониторинга должна быть включена в список продуктов, необходимых для внедрения в систему.

в-третьих, основная проблема в подсистеме АПК «БГ» – это система оповещения населения. Эта система не является частью ядра АПК «БГ». В России она уже давно создана, но при интеграции в безопасный город возникают проблемы с ее управлением и с обратной связью. На практике команда отправляется, но часто невозможно понять, поступило ли сообщение оператору внешней системы сигнализации и было ли оно услышано людьми.

В случае внештатной ситуации уведомление должно быть не только эффективным, но и точно ориентированным на область, в которой оно необходимо. Большим плюсом является интеграция предупреждений с ГИС и системой прогнозирования. Например, при пожаре на предприятии рассчитывается зона поражения, и жители районов, попадающих в эту зону, уведомляются. Платформа управления должна быть именно в системе БГ.

Также важно отметить, что в регионах часто забывается такая важная подсистема для безопасных городов, как модуль управления и поддержки для принятия решений. А он необходим для того, чтобы научиться использовать все преимущества проводимой интеграции. Модуль управления необходим для принятия эффективных решений руководителями в случае опасности. Потому что наглядная картина аварии, подкрепленная автоматическим анализом данных, является хорошей основой для обоснованных инструкций. И правильный порядок в нужное время часто помогает спасти жизни и здоровье людей. Кроме того, отслеживание всех этапов реализации поставленных задач помогает быстро отслеживать их выполнение и корректировать их при необходимости. В этом варианте никто не может сказать, что он не понял, не услышал или забыл сделать свое дело. В таком виде современные технологии безопасности действительно смогут работать на людей и обеспечивать их безопасность.

Подводя итоги отметим, что цифровая трансформация приближает уже сегодня внедрением автоматизированных решений по безопасности, которые должны работать на людей и для их безопасности. Концепция АПК «Безопасный город» – это та основа, на которой мы строим цифровое будущее России, она крайне важна и должна быть реализована силами всех членов большого сообщества разработчиков. По нашему мнению, именно интеграция нескольких источников данных в ядре АПК «Безопасный город» помогает получать актуальные и на их основании них выстраивать наиболее эффективный план реагирования. Однако реализованная в виде программы методология расчета на данный момент несовершенна и ее внедрение требует решения проблем как правового характера, так и технологического характера. В связи с этим можно сделать вывод о том, что АПК «Безопасный город» представляется самой перспективным направлением, однако требующее усилий многих профессионалов.

Марков Андрей Владимирович,
преподаватель кафедры
административной деятельности
Тверского филиала
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ

В последнее время мы наблюдаем, как на дорогах стремительно меняются средства индивидуального передвижения. Они становятся все быстрее и быстрее. Если взрослые для своей мобильности используют мопеды, скутера, то для детей кроме велосипедов, роликовых коньков и обычных самокатов, которые приводятся в движение мускульной силой, появляются все больше электрических игрушек, которые стали называться электросамокатами, электроскейбордами, гироскутерами, сигвями, моноколесами и т. п. Ввиду того что они приводятся в движение электродвигателями их скорость стала гораздо выше. Здесь и возникают проблемы, связанные с обеспечением безопасности, как для окружающих, так и для самих «наездников».

К сожалению, на сегодняшний день законодательство пока относит лиц, использующих данные средства, к пешеходам. Так, Правилами дорожного движения (далее – ПДД)¹ закреплено, что к пешеходам приравниваются лица, использующие для передвижения роликовые коньки, самокаты и иные аналогичные средства. Мы прекрасно понимаем, что если на тротуаре не смогут разойтись два идущих навстречу пешехода, то максимум чем они отделаются – синяками и шишками, а при наезде на человека, вышеуказанными электрическими средствами, которые могут двигаться со скоростью превышающей и 50 км/ч, последствия могут быть трагичными. Так же при пересечении проезжей части по пешеходному переходу на большой скорости, такие участники дорожного движения становятся полной неожиданностью для водителей. В итоге, последствия уже для лиц, передвигающихся на таких средствах, будут непоправимыми.

Все понимают, что лицо, которое мчится на подобном электрическом средстве, никак не может быть пешеходом, но и водителем он тоже законодательно не является, поэтому эти используемые средства как на тротуарах создают препятствия пешеходам, так и на дорогах мешают движению автомобилей и повышают риски возникновения ДТП.

¹ Правила дорожного движения Российской Федерации: постановление Совета министров – Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 47. Ст. 4531.

Дискуссии о том, как сделать безопасными новые средства передвижения, закрепив в ПДД особенности их использования, ведутся уже на протяжении нескольких лет. На сегодняшний день, законодательно, данные лица не выведены в отдельные участники дорожного движения, тем не менее, научный центр безопасности дорожного движения¹ (далее – НЦ БДД) ведет статистику, как дорожно-транспортные происшествия (далее – ДТП) с участием средств индивидуальной мобильности (далее – СИМ).

ДТП с участием СИМ в РФ (согласно данным НЦ БДД)

Год	ДТП (+/- % АППГ)	Погибло (+/- % АППГ)	Ранено (+/- % АППГ)	Тяжесть последствий
2019	117 (+200)	4 (+100)	122 (+205)	3,2
2020	331 (+182,91)	6 (+50)	347 (+184,43)	1,7
2021	483 (+45,92)	11 (+83,33)	509 (+46,69)	2,1
за 4 мес. 2022	74 (+100)	0	77 (+87,8)	

Официальные данные НЦ БДД показывают, что с 2019 года неуклонно растут ДТП с участием СИМ. Количество таких ДТП в 2021 году по сравнению с 2019 годом увеличилось в 4 раза, из чего можно сделать вывод, о спросе граждан нашей страны на использование таких средств передвижения. Несомненно, такой вид передвижения дает ряд преимуществ, такие как мобильность, удобство, экономия времени и денег, но с другой стороны, все больше людей получают травмы разной степени тяжести, в том числе растет и смертность в результате использования таких средств.

ДТП по вине СИМ в РФ (согласно данным НЦ БДД)

Год	ДТП (+/- % АППГ)	Погибло (+/- % АППГ)	Ранено (+/- % АППГ)	Тяжесть последствий
2019	75 (+200)	3 (+100)	76 (+192,31)	3,8
2020	234 (+212)	3 (0)	248 (+226,32)	1,2
2021	365 (+55,98)	10 (+233,33)	380 (+53,23)	2,6
за 4 мес. 2022	51 (+70)	0	53 (+60,61)	

¹ Научный центр безопасности дорожного движения. URL: <https://xn--90aga7a7b.xn--b1aew.xn--plai>

Официальные данные НЦ БДД показывают, что в 2019 году из 117 ДТП по вине СИМ произошло 75 ДТП, что составило 64,1 %, в 2020 году из 331 ДТП по вине СИМ произошло 234 ДТП, что составило 70,7 %, в 2021 году из 483 ДТП по вине СИМ произошло 365 ДТП, что уже составило 75,6 %. По вине СИМ в 2021 году по сравнению с 2019 годом погибших выросло практически в 3 раза, раненных - в 4 раза, что дает основанием констатировать, что СИМ становится источником повышенной опасности.

Если взрослые участники дорожного движения СИМ используют как средство мобильного передвижения с целью экономии времени и денег, то дети и подростки СИМ используют как развлечение. Такие игрушки, в конце концов, становятся фатальными.

ДТП с участием СИМ под управлением Н/Л в РФ (согласно данным НЦ БДД)

Год	ДТП (+/- % АППГ)	Погибло (+/- % АППГ)	Ранено (+/- % АППГ)	Тяжесть последствий
2019	33 (+450)	1 (+100)	34 (+285,71)	2,9
2020	74 (+124,24)	2 (+100)	81 (+138,24)	2,4
2021	88 (+18,92)	1 (-50)	93 (+14,71)	1,1
за 4 мес. 2022	21 (+200)	0	22 (+214,29)	

ДТП по вине СИМ под управлением Н/Л в РФ (согласно данным НЦ БДД)

Год	ДТП (+/- % АППГ)	Погибло (+/- % АППГ)	Ранено (+/- % АППГ)	Тяжесть последствий
2019	18 (+500)	1 (+100)	19 (+375)	5
2020	49 (+172,22)	1 (0)	59 (+210,53)	1,7
2021	62 (+26,53)	1 (0)	72 (+22,03)	1,4
за 4 мес. 2022	17 (+183,33)	0	18 (+157,14)	

По предоставленной НЦ БДД информации мы видим, что в 2019 году из 33 ДТП с участием несовершеннолетних, которые управляли СИМ, 18 ДТП произошли по вине детей, что составило 54,5%, в 2020 году из 74 ДТП по вине несовершеннолетних произошло 49 ДТП, что составило 66,2 %, а в 2021 году из 88 ДТП по вине несовершеннолетних произошло 62 ДТП, что составило уже 70,5%. Данные указывают на устойчивый рост таких ДТП. В 2021 году по сравнению с 2019 годом ДТП с участием несовершеннолетних, которые управляли СИМ выросло в 2,6 раз, при этом по вине таких участников дорожного движения ДТП увеличилось в 3,44 раза. Следует обратить внимание на то, что в результате погибло два

ребенка, при этом в обоих случаях по вине самих же несовершеннолетних. Количество детей, получивших увечья различной степени тяжести по собственной же неосторожности, увеличилось в 2,7 раза.

Это не просто цифры – эта плата очень дорогая и ничем не оправданная. Попадание ребенка в любое дорожно-транспортное происшествие - это трагедия: даже если ребенок остался жив и не получил дорожной травмы; ведь то морально-психологическое потрясение, которое он испытал при этом, травмирует его на всю жизнь.

Как было ранее отмечено, на сегодня нет определения данного средства передвижения и не закреплён правовой статус данного участника дорожного движения. Хотя законодатель неоднократно предпринимал попытки регламентировать новые виды средств для передвижения. Так, в числе последних инициатив на эту тему можно отметить проект правительственного постановления, подготовленный Минтрансом России в конце октября 2019 года¹. В нем предлагалось ввести понятие «средство индивидуальной мобильности», рассматриваемое как устройство, предназначенное для передвижения человека посредством использования электродвигателя или мускульной энергии человека (роликовые коньки, самокаты, электросамокаты, скейтборды, электроскейтборды, гироскутеры, сегвеи, моноколеса и иные аналогичные средства), за исключением велосипедов и инвалидных колясок.

Поскольку технология развития технических средств, как это часто бывает, опередила нормативное правовое регулирование, то Минтранс России считает необходимым оперативно установить требования к СИМ и лицам, ими управляющим, а также определить «правила игры» для лиц, использующих СИМ и различные объекты транспортной инфраструктуры. При этом в основу прорабатываемых в настоящее время в министерстве поправок в ПДД положен опыт, выработанный в 2014 году по регулированию движения велотранспорта.

Поправками планируется, по аналогии с велосипедистами, разбить пользователей СИМ на три категории – младше 7 лет, от 7 до 14 лет, старше 14 лет. Так, предполагается, что дети до 7 лет смогут использовать СИМ на тротуарах, пешеходных дорожках, пешеходных зонах, велопешеходных дорожках (на стороне для движения пешеходов), но если СИМ имеют двигатель, то движение лиц до 7 лет будет возможно только в сопровождении взрослых. Согласно поправкам, лицам второй возрастной группы разрешается движение на СИМ по тротуарам, пешеходным дорожкам, пешеходным зонам, велопешеходным и велосипедным дорожкам, а лицам старше 14 лет – движение по пешеходным зонам,

¹ Постановление Правительства РФ от 12 июля 2017 г. № 832 (ред. от 31.12.2020) «О внесении изменений в Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

велосипедным и велопешеходным дорожкам, проезжей части велосипедных зон и полосе для велосипедистов, а при отсутствии указанной инфраструктуры – по тротуарам и пешеходным дорожкам, по обочине. Если СИМ оборудованы двигателем и не используют гироскопическую стабилизацию, то допускается их движение по правому краю проезжей части дорог, на которых разрешено движение транспортных средств со скоростью не более 60 км/ч и движение велосипедов. При этом движение моноколес по краю проезжей части планируется запретить.

Принимая во внимание, что проект, предложенный Минтрансом России, и предусматривает несколько возрастных категорий детей, которые могут использовать СИМ и места их использования. Тем не менее, считаю, что для детей СИМ, приводимые в движение электродвигателем, создают реальную угрозу безопасности, так как дети разного возраста имеют разные психофизиологические особенности, отличающие их от взрослых и определяющие их поведение на дороге. Сюда следует отнести: маленький рост; сектор обзора (меньше чем у взрослых на 15-20%); ограниченная слуховая ориентация; замедленная реакция на опасность (3-4 секунды, вместо 0,8-1 секунды у взрослого) и многое другое. При этом родители покупают своим чадам данные средства как игрушку, соответственно и дети воспринимают их как средство для развлечения. Двигаясь на достаточно высокой скорости, которые позволяют разогнать электродвигатели, они получают сильное эмоциональное возбуждение, что полностью отключает ребенка от всего, что ему известно о правилах поведения на дороге. А как результат – травмы, которые получают сами дети, а также другие участники дорожного движения.

Учитывая вышесказанное, считаю, что к средствам индивидуальной мобильности, оборудованным электродвигателями даже незначительной мощности, должны допускаться лица, достигшие 14 летнего возраста. Дети моложе указанного возраста могут использовать СИМ как устройство для передвижения только те, которые приводятся в движение посредством мускульной энергии человека (роликовые коньки, самокаты, скейтборды и т. п.). Это и физическая нагрузка, и контролируемая скорость. Безопасно и полезно!

Цындра Владимир Николаевич,
заместитель начальника кафедры
специальных дисциплин
Крымского филиала
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

ОСОБЕННОСТИ САНКЦИИ ПРАВОВОЙ НОРМЫ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Одной из задач современной правовой науки является проведение исследований, посвященных характеристике отдельных подотраслей и институтов административного права, среди которых изучение проблем теории административно-деликтного права, в силу высокой динамичности, регулируемых им общественных отношений, необходимо относить к наиболее актуальным.

Своевременность изучения вопросов института санкций норм административно-деликтных норм обусловлена необходимостью разработки предложений для совершенствования положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), проект которого разрабатывается под эгидой Министерства юстиции России.

Так, в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – проекта Концепции КоАП) указывалось на необходимости: отграничения отдельных мер административного пресечения и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от административных санкций; определения критериев обоснованности и правомерности ужесточения мер административной ответственности; исключения из санкций норм Особенной части КоАП несопоставимых между собой видов, размеров и сроков альтернативных наказаний; ограничения до минимума либо исключения практики установления в санкциях норм Особенной части КоАП безальтернативных административных наказаний; уточнения специфики применения отдельных административных наказаний и др¹.

Констатация в проекте Концепции КоАП ряда пробелов и недостатков в действующем законодательстве, устранение которых позволит оптимизировать нормы КоАП, по сути, может быть признано научным заданием, требующим проведения комплексного анализа санкций правовых норм об административной ответственности.

¹ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7NAt9EL.pdf>

Теоретической основой такого анализа являются работы И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, А.П. Коренева, Д.Н. Лукьянца, И.В. Максимова, О.В. Панасюк, Ю.Н. Старилова, М.Е. Труфанова, Е.В. Устименко, А.П. Шергина, А.В. Юсупова и др. Этими авторами сформулировано современное понимание санкции административно-правовой нормы как меры административного воздействия, административной ответственности и атрибута административного наказания¹.

Говоря о сущности санкций нормы права об административной ответственности (санкции административно-деликтной нормы (по определению некоторых авторов) специалисты отмечают, что им свойственны как общие признаки норм права, устанавливающие юридическую ответственность, так и вариативные – характерные для санкции норм этого вида. Например, к общим признакам относятся:

- исключительно законодательный характер регулирования;
- карательный характер велений, содержащихся в санкции, определяющих их вид и общие пределы наказания;
- отражение государственного осуждения отклоняющегося поведения правонарушителя, содержащее общественную потребность в воздействии на поведение участников правоотношений путем применения соответствующих мер принуждения;
- указание на потенциальную возможность наступления неблагоприятных последствий в случае нарушения диспозиции, которые могут изменить статус нарушителя (в первую очередь, возложить на него новые обязанности) (статическое свойство санкции);
- закрепление государственного принуждения, как результата реакции со стороны государственных органов, так и возможного его применения в виде угрозы наступления неблагоприятных последствий; реализация в процессе правоприменительной деятельности юрисдикционных органов (динамическое свойство санкции).

В свою очередь, вариативные признаки могут быть сформулированы в зависимости от основного подхода, используемого для определения модели, рассматриваемой нами санкции: а) узкого (концепция «санкции-наказания»); б) широкого ((концепция «санкция-мера воздействия» (как негативного, так и позитивного)). По нашему мнению, к таким особенностям относятся:

¹ Цындра В.Н. К вопросу об актуальности исследования санкций административно-деликтных норм // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2022. Т. 8. № 1. С. 353–360.

– признание санкции способом обеспечения принудительного исполнения правил, указанных в диспозиции нормы административного права;

– установление соответствующих запретов для физических и юридических лиц под угрозой административной ответственности, а также положений, определяющих порядок применения других мер административно-правового воздействия (не связанных с ее применением);

– закрепление в федеральном законодательстве (КоАП) и законодательстве субъектов Российской Федерации (кодексы и законы соответствующих органов государственной власти (например, закона Республики Крым от 25 июня 2015 г. № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым»);

– наличие количественных (размер и сроки наказания) и качественных (типового вида государственно-правового воздействия) характеристик;

– закрепление как в Общей и Особенной частях КоАП РФ, так и в положениях, закрепляющих порядок исполнения отдельных административных наказаний (например, административного ареста, о статусе иностранных граждан и лиц без гражданства);

– реализация в процессуальном порядке путем принятия индивидуального правоприменительного акта (постановлений о назначении административного наказания, определений об освобождении от административной ответственности в связи с малозначительностью противоправного деяния или наличием обстоятельств, касающихся позитивного постделиктного поведения);

– внесудебный (административный) порядок применения основной разновидности санкции – административного штрафа (например, в 2021 г. за нарушения в сфере безопасности дорожного движения назначено 180,5 млн административных штрафов);

– наличие специальных субъектов, уполномоченных на их применение: государственные органы и их должностные лица (наибольшее число административных наказаний назначается должностными лицами органов внутренних дел (полицией).

Следует обратить внимание и на особенности наказательных и поощрительных санкций административно-деликтных норм, которые состоят в: характере применяемых мер государственно-правового воздействия: в первом случае – это принудительные меры, опосредованные соответствующим видом юридической ответственности; во-втором – иные меры административно-правового воздействия (стимулирующие, восстановительные, воспитательные, организационные и др.); виде правовых последствий: для негативной санкции – судимость, административная наказанность, привлеченность к дисциплинарной

ответственности; для позитивной – отмена или смягчение юридической ответственности (например, применение амнистии, уменьшение размера административного штрафа), применение иного поощрения и др.; признании карательной функции в качестве основной для негативных санкций, а предупредительной и воспитательной – для поощрительных.

Таким образом, особенности санкции нормы права об административной ответственности отражают ее статические (установленные законодательством общие и вариативные признаки, характеризующие ее потенциал как возможной меры воздействия в случае невыполнения или выполнения требований диспозиции) и динамические (проявляющиеся в результате правоприменения) свойства.

Хабибова Луиза Дантесовна,
заместитель начальника кафедры
Уфимского юридического института МВД России

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ У СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В статье рассматриваются проблемные аспекты применения меры обеспечения сотрудниками полиции по делам об административных правонарушениях. Автор раскрывает некоторые меры обеспечения производства, в частности досмотр, осмотр и изъятие вещей и документов, а также транспортных средств. В работе приведены примеры из правоприменительной практики органов внутренних дел по применению мер обеспечения производства.

Производство по делам об административных правонарушениях является важнейшей гарантией соблюдения прав и охраняемых законом интересов лица, привлекаемого к административной ответственности. Указанная система правового регулирования, как и любая другая, строиться на положениях Конституции РФ, которые определяют разграничение полномочий в области административного и административно-процессуального законодательства, необходимость защиты прав и законных интересов граждан, в том числе, пострадавших от административных правонарушений и другие положения. Основным актом в обозначенной системе является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту – КоАП РФ¹). В указанном нормативном правовом акте закреплён порядок

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

осуществления производства по делам об административных правонарушениях, а также материальные и процессуальные нормы, которые касаются основ административной ответственности за совершение конкретных административных правонарушений.

Среди субъектов, которые имеют полномочия по осуществлению производства об административных правонарушениях, оговорены различные органы исполнительной власти, суды и иные субъекты, основное место среди которых занимает полиция. Основным нормативный акт, регламентирующий деятельность сотрудников полиции – федеральный закон «О полиции»¹, который закрепляет в положениях ст. 2 одним из основных направлений деятельности рассматриваемый вид производства в структуре административной деятельности.

Немаловажное место в рассматриваемой системе занимает группа ведомственных актов, которые приняты для регулирования деятельности Министерства внутренних дел РФ. Среди таких нормативных актов следует рассматривать положения, инструкции, уставы, которые регламентируют деятельность конкретных служб и подразделений полиции.

Должностные лица полиции обязаны осуществлять производство по делу об административном правонарушении в строгом соответствии с действующей системой нормативных актов, которые определяют его порядок. Пренебрежение любыми правилами, сроками и иными нормами повлечет установленную ответственность, в том числе уголовную.

В своей деятельности при выявлении и пресечении административных правонарушений на стадии возбуждения дела сотрудник полиции активно применяют доставление, административное задержание, личный досмотр и изъятие вещей и документов. Кроме того, применяются и другие меры обеспечения, к примеру, медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Реализация отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях предполагает серьезные проблемные моменты, вызванные как несовершенством законодательства, так и сложностями правоприменительной практики. Рассмотрим некоторые из них.

Досмотр вещей является одной из самой распространенной мерой, применяемой сотрудником полиции. В соответствии с действующим административным законодательством данную меру имеют право применять все должностные лица органов внутренних дел, которые вправе осуществлять административное задержание или доставление. Важным представляется то, что в органах внутренних дел существует специальный

¹ О полиции: федер. закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

нормативный правовой акт, который закрепляет перечень таких должностных лиц¹.

В положениях КоАП РФ также отмечается, что указанная мера обеспечения должна осуществляться при соблюдении определенных требований. Так, при осуществлении досмотра вещей должны привлекаться два понятых, либо вестись видеофиксация. Обязательным требованием также является составление соответствующего протокола досмотра вещей. Важной составляющей названной меры обеспечения производства представляется то, что она может повлечь за собой иные меры обеспечения.

Так, в отношении гражданина И. возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.1 – мелкое хулиганство. После доставления в территориальный орган внутренних дел был произведен личный досмотр и досмотр находившихся при И. вещей, а именно спортивного рюкзака. В рюкзаке были обнаружены патроны от гладкоствольного ружья 12 калибра. Следует отметить, что у гражданина И. не было соответствующих разрешительных документов на право ношения и хранения гладкоствольного оружия, в связи с чем, указанные патроны были изъяты. В данном случае досмотр вещей позволил выявить еще одно административное правонарушение, а также обеспечить производство меры обеспечения в виде изъятия вещей, которые явились предметом совершения административного правонарушения².

В научной литературе достаточно активно обсуждаются проблемы, связанные с применением указанной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Так, Ноарова А.П. обращает внимание на то, что досмотр вещей должен осуществляться без нарушения их конструктивной целостности³.

Необходимо ограничивать названную меру обеспечения от имеющих место в деятельности органов внутренних дел и иных государственных органов мер предупреждения. Так, речь следует вести о досмотре вещей, как предупредительной мере. Указанная предупредительная мера имеет место в необходимых случаях, к примеру, при осуществлении досмотра при проходе в определенные общественные

¹ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 августа 2017 года № 685. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Материалы дела об административном правонарушении, возбужденным УМВД России по Республике Башкортостан в отношении И. по признакам ч. 1 ст. 20.1.

³ Ноарова, А.П. Личный досмотр и досмотр вещей как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Студенческая наука и XXI век. 2020. Т. 17. № 2-2 (20). С. 351–353.

места. В данном случае, основным отличием применения названных мер будет противоправность деяния. То есть, та мера, которая предусматривается ст. 27.7 может иметь место только в структуре производства по делу об административном правонарушении.

В литературе существуют мнения о необходимости разграничения личного досмотра и досмотра вещей, которые объединены одной административной нормой. Так, Тархова А.В. отмечает, что такое разделение необходимо, так как указанные меры имеют разную правовую природу¹. Безусловно, названные меры имеют разную правовую природу, однако имеют схожесть и часто проводятся параллельно. По нашему мнению, выделение в отдельную норму досмотра вещей может повлечь некоторые нюансы, а также потребует внесения в законодательные акты многочисленных изменений, что может отразиться на правоприменении. Важным представляется то, что законодатель выделил в отдельную норму досмотр транспортных средств, нормы о котором разместил в ст. 27.9 КоАП РФ. Следует заметить, что в соответствии с названной нормой указанная мера осуществляется в отношении транспортных средств, и ничем не отличается от рассматриваемой выше. Так, досмотр транспортного средства должен осуществляться в строгом соответствии с законодательством и не нарушать конструктивную целостность транспортного средства. Следует отметить, что названная мера также как и досмотр вещей осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Необходимо отметить, что законодатель также оговаривает необходимость присутствия лица, у которого существует право владения досматриваемым транспортным средством, а также наличие двух понятых, либо осуществление видеофиксации. Кроме того, в процессе осуществления досмотра транспортного средства должен быть составлен протокол о производстве указанной меры обеспечения. Несмотря на полную схожесть, предусмотренных нормами 27.7 и 27.9 КоАП РФ мер обеспечения, в процессе производства досмотра транспортного средства возникает больше правоприменительных проблем.

Так, Иккерт А.В. отмечает, что в процессе досмотра возникают проблемы, которые связаны с неверной трактовкой отдельных положений административного законодательства. Автор отмечает, что существует необходимость разграничения досмотра и осмотра транспортного

¹ Тархова А.В. К вопросу о сущности и особенностях личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице как мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Академическая публицистика. 2021. № 5. С. 422–432.

средства, что до сих пор не сделано законодателем¹. Так, к примеру, сверка номеров агрегатов транспортного средства не может считаться досмотром, в связи с чем, не должна требовать соответствующего процессуального оформления. По нашему мнению, в процессе правоприменения сотрудникам органов внутренних дел следует иметь в виду, что досмотр транспортного средства, как мера обеспечения может иметь место только в случае совершения соответствующего административного правонарушения. В случае отсутствия в действиях того или иного гражданина признаков правонарушения действия по производству досмотра транспортного средства могут признать неправомерными.

Следует согласиться, что детальное законодательное закрепление осмотра позволит повысить эффективность деятельности сотрудников органов внутренних дел. Кроме того, это обеспечит возможность применения меры обеспечения на законных основаниях и не подменять понятия досмотра и осмотра. Указанные правовые нормы следовало бы разместить в положениях федерального закона «О полиции»². Следует отметить, что на сегодняшний день примерные разъяснения правоприменения осмотра и досмотра транспортного средства осуществлены лишь в положениях ведомственного приказа МВД России³.

Таким образом, следует указать, что досмотр транспортного средства может иметь место не только в процессе производства по делу об административном правонарушении, как мера обеспечения, но и в процессе иных отношений, что регламентируется нормами иных федеральных законов, к примеру, федеральным законом «О полиции». В связи с этим, считаем, что для исключения двусмысленности применения той или иной меры необходима более тщательная проработка законодательного регламентирования. В том числе, это обеспечит четкое и законное применение досмотра транспортных средств в тех случаях, когда это необходимо.

Более важной мерой обеспечения в рассматриваемом блоке представляется мера, предусмотренная положениями ст. 27.10 КоАП РФ, а именно изъятие вещей и документов. Следует заметить, что названная мера обеспечения непосредственным образом ограничивает имущественные права. Так, после применения названной меры граждан

¹ Иккерт А.В. Досмотр транспортных средств как обеспечительная мера производства по делам об административных правонарушениях // E-Scio. 2021. № 1(52). С. 353-360.

² О полиции: федер. закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

³ Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 // Рос. газ. 2017. № 232.

или иной субъект лишается возможности пользования и распоряжения той или иной вещью.

В положениях ст. 27.10 КоАП РФ закрепляется, что изъятие может быть направлено на имущество, являющееся орудием совершения или предметом административного правонарушения. Следует отметить, что законодатель предусмотрел точно такие же требования, как и в отношении мер, рассмотренных выше за исключением требования о понятиях. Вместе с тем, в норме содержатся положения, которые касаются отдельных предметов, которые изъятые. Это касается оружия, наркотических и психотропных веществ. Названные предметы должны храниться в соответствии с действующим законодательством. Отметим, что непосредственную роль в хранении указанных предметов осуществляют органы внутренних дел.

Таким образом, названная мера обеспечения по делам об административных правонарушениях может быть направлена на имущество, которое является предметом или орудием административного правонарушения, а также может иметь значение для дела в качестве доказательства. Важным представляется также и то, что такое имущество может быть найдено на месте совершения правонарушения, либо в ходе личного досмотра, досмотра вещей или досмотра транспортного средства. Таким образом, после вынесения соответствующих процессуальных решений по делу такое имущество может быть возвращено лицу, которое совершило административное правонарушение, возвращено лицу, которое является потерпевшим по делу, конфисковано на основании санкции соответствующей статьи КоАП или уничтожено, как запрещенное к обороту на территории РФ.

Так, гражданин А. совершил административное правонарушение, предусмотренное ч. 2. ст. 20.20 КоАП РФ, что выразилось в употреблении наркотических веществ без назначения врача в общественном месте. После осуществления доставления указанный гражданин был подвергнут личному досмотру, в ходе которого у него был изъят сверток с веществом зеленого цвета, похожим на листья растения. Предварительное исследование вещества показало, что вещество представляют собой листья марихуаны. Вместе с тем, объем изъятого вещества не был достаточным для возбуждения уголовного дела, в связи с чем, в отношении гражданина А. было возбуждено еще одно дело об административном правонарушении, предусмотренное ст. 6.8 КоАП РФ. Вещество было изъято как предмет преступления, а после законного привлечения гражданина А. к ответственности, уничтожено¹.

¹ Материалы дела об административном правонарушении, возбужденным УМВД России по Республике Башкортостан в отношении А. по признакам ч. 1 ст. 20.20, 6.8 КоАП РФ.

Таким образом, в деятельности органов внутренних дел особое распространение получили меры обеспечения, связанные с досмотром, осмотром и изъятием вещей и документов, а также транспортных средств. Следует отметить, что названные меры почти всегда применяются во взаимосвязи с иными мерами обеспечения, в том числе, которые ограничивают иные права граждан. Важным представляется то, что при применении указанных мер решается множество задач. Так, при осуществлении досмотра, осмотра и изъятия вещей и документов, а также транспортных средств может формироваться необходимая доказательственная база по делу об административном правонарушении. В ходе реализации названных мер изымается имущество, которое стало орудием или предметом административного правонарушения. Реализация названных мер позволяет эффективно реализовать следующий блок мер государственного административного принуждения, а именно меры ответственности, в том случае, если необходимо конфисковать орудие или предмет совершения административного правонарушения. Необходимо отметить, что при осуществлении названных мер обеспечения законодатель предусмотрел ряд требований, которые являются идентичными для всех названных мер. Так, среди указанных требований следует выделить необходимость составления процессуального документа – протокола, присутствия при их осуществлении понятых или обязательное фиксирование с помощью видеотехники. Указанные меры обеспечения должны осуществляться в точном соответствии с требованиями законодательства, так как напрямую ограничивают соответствующие имущественные права граждан. Вместе с тем, при реализации указанных мер обеспечения в органах внутренних дел существуют определенные проблемы. Так, в законодательстве отсутствует четкое разграничение понятий осмотра и досмотра, что влечет за собой определенные правоприменительные проблемы в виде нарушений процессуального порядка их применения. К примеру, осмотр транспортного средства и его досмотр разграничивается только лишь в ведомственном нормативном правовом акте. По нашему мнению, для большей эффективности применения рассмотренных мер обеспечения требуется детальное разграничение на уровне федерального законодательства, что могло бы иметь место в положениях федерального закона «О полиции».

Яблонский Иван Владимирович,
начальник кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат исторических наук, доцент

Кочкин Антон Андреевич,
преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России

**НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СТАТЬИ 17.7
КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ¹
ПО ИНИЦИАТИВЕ СОТРУДНИКОВ СЛЕДСТВЕННЫХ
ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В КАЧЕСТВЕ МЕРЫ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

Предупреждение преступлений выступает приоритетным направлением в деятельности правоохранительных органов, поскольку имеет своей целью предотвращение делинквентного поведения граждан, пытающихся по своей воле или в силу сложившихся обстоятельства, а также по принуждению иных лиц совершить преступление. В правоприменительной деятельности правоохранительных органов, к числу которых относятся также и органы, осуществляющие предварительное следствие, проще предупредить совершение преступления или административного правонарушения, поскольку когда преступное деяние совершено лицом или не доведено до его окончания по независящим от лица, намеревавшегося его совершить, причинам, то в действие вступает бюрократизированная процедура оценки деяния лица, регламентированная действующими нормами процессуального права России.

В следственной деятельности чаще всего под профилактикой преступлений понимается реализации части 2 статьи 158 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации² и выражающаяся в направлении представления должностному лицу или организации, содержащегося требования об обязательном устранении причин и условий совершения преступления, однако лицо, получившее представление об устранении причин и условий совершения преступлений, обязуется рассмотреть его в месячный срок и направить ответ следователю о принятых мерах.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Гарант образование».

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СПС «Гарант образование».

Практика расследования уголовных дел автором настоящего исследования и участие в составе комиссий ГУ МВД России по Краснодарскому краю по проверке учетно-регистрационной дисциплины территориальных органов МВД России на районном уровне Краснодарского края, в ходе которых осуществлялась анализ материалов доследственной проверки и материалов уголовных дел, показывает, что требование, закрепленное в части 2 статьи 158 УПК РФ, не является обязательным условием окончания предварительного следствия: копия представления об устранении причин и условий совершения преступления должна храниться в уголовном деле, но это не означает, что оно действительно направлено следователем в адрес должного лица или организации, а исходящий номер документа может не соответствовать номеру исходящего документа СЭД ИСОД МВД России, и кроме того, чаще всего такие представления направляются участковым уполномоченным полиции определенного территориального органа МВД России на районном уровне края, обслуживающим территорию, на которой совершено преступление.

Несмотря на это, в отчетных документа формы 1-Е и 1-ЕМ за последние полтора года, которые составляются органами предварительного расследования на уровне субъекта Российской Федерации, ежемесячно, по окончании полугодия и года, процент направления представлений об устранении причин и условий совершения преступлений превышает отметку в 95%, что, во-первых, не всегда соответствует действительности, и во-вторых, не имеет никакого отношения к профилактике преступлений, а скорее, к имитации профилактики правонарушений путем направлений представления из следственного отдела в отдел участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних в рамках одного территориального органа МВД России на районном уровне. И, как показывает практика, ответ от участковых не приходит инициатору: он по большому счету и не нужен, поскольку предварительное расследование окончено, уголовное дело находится на рассмотрении в суде.

Сделаем одно замечание: такую тенденцию показывает практика расследования уголовных дел на территории Краснодарского края в подразделениях органов внутренних дел, которая черпалась путем включенного наблюдения и индуктивного анализа. Практику осуществления профилактики следственными органами органов внутренних дел и направления представления в порядке части 2 статьи 158 УПК РФ, а также особенности реализации требований статьи 17.7 КоАП РФ в настоящей работе не рассматриваются.

Резюмируя вышесказанное, стоит отметить, что профилактика в виде направления представления по окончании расследования носит чаще всего формальный характер.

Другой вектор профилактики преступлений, осуществляемый органами предварительного следствия, может быть реализован посредством применения статьи 17.7 КоАП РФ. Так, согласно положениям указанной статьи лицо, не исполнившее законное требование следователя, которое было отдано в рамках осуществляемых им полномочий, несет административную ответственность (вопрос об иных лицах, чьи требования должны исполнять граждане и организации в настоящей статье не рассматривается). Следственная практика автора данного исследования показывает, что вышеуказанная норма КоАП РФ имеет несколько дескриптивный характер в том смысле, что применяется на стадиях предварительного следствия как дополнительная мера, когда меры процессуального принуждения не работают или работают неэффективно. К примеру, вызов гражданина согласно уголовно-процессуальному законодательству Российской Федерации, осуществляется повесткой, хотя не обязательно, чтобы лицо, которого необходимо допросить, получило повестку в бумажном виде. Тем не менее если лицо систематически отказывается являться на допрос без уважительных причин, а такая мера процессуального принуждения как привод не может быть применена в лицу в виду его возраста или состояния здоровья, то следователь вправе принять решение о составлении рапорта об обнаружении признаков преступления или административного правонарушения (в данном случае 17.7 КоАП РФ), который по резолюции уполномоченного лица из числа руководства территориального органа МВД России на региональном или районном уровнях подлежит регистрации в порядке Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденной приказом МВД России от 29 августа 2014 года № 763 в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, после чего материал отписывается лицу, осуществляющему административную деятельность в полиции и производится проверка фактов нарушения требований следователя.

Однако административное производство, как показывает практика, не доходит до суда. Кроме того, за текущий период 2022 года согласно данным электронного портала Судебных и нормативных актов Российской Федерации («СудАкт») имеется одно решение судьи Ярославского областного суда № 30-1-71/2022 от 10 марта 2022 г. по делу № 30-1-71/2022, в котором идет речь о ранее прекращенном производстве по делу об административном правонарушении, содержащим признаки 17.7 КоАП РФ, которое было инициировано прокурором в отношении и.о. руководителя Управления Федеральной службы государственной регистрации.

В случае не исполнения запроса следователя, направленного в порядке части 4 статьи 21 УПК РФ, должностным лицом, организацией или гражданином вступает в силу санкция статьи 17.7 КоАП РФ, поскольку запрашиваемая информация, а также материалы, которые должен предоставить адресат, могут иметь существенное значение для расследования уголовного дела и формирования доказательственной базы в отношении подозреваемого (обвиняемого). Однако следователи органов внутренних дел Российской Федерации не охотно идут на такую радикальную меру, поскольку не хотят нарушать сложившиеся отношения между органами внутренних дел и сторонними организациями, поскольку в противном случае, когда возникнет необходимость в получении дополнительных сведений, которые может предоставить общественная организация или должностное лицо, время предоставления может быть существенно увеличено.

В этой связи С.И. Курилов, говоря о направлении запросов в рамках предварительного расследования и отмечая их формальный и неэффективный характер, пишет, что «в числе причин отказов в возбуждении дел об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ должностными лицами органов внутренних дел является отсутствие надлежащего контроля за доведением представлений следователей (дознавателей) до лица, в адрес которого они внесены. Это обусловлено формальным направлением представлений (запросов) посредством простых почтовых отправлений без обратного уведомления о вручении или проверки их поступления»¹.

Проблемным вопросом в этом ключе выступает то, что руководство следственных подразделений на уровне субъекта Российской Федерации, непрестанно требует популяризировать применение требований статьи 17.7 КоАП РФ в целях активизирования расследования и получения необходимых сведений для расследования уголовного дела в установленный законом срок, не учитывая при этом имплицитные отношения, которые формируются в процессе длительного взаимодействия между органами внутренних дел и иными общественными организациями и должностными лицами.

Как показывает судебно-следственная практика, неисполнение законного требования следователя, за которое предусмотрена ответственность в соответствии со статьей 17.7 КоАП РФ, заменяется требованиями статей 117-118 УПК РФ. Например, 3 августа 2021 года судьей Динского районного суда Краснодарского края по инициативе заместителя начальника следственного отдела Отдела МВД России по

¹ Курилов С.И. Роль и место подразделений дознания и следствия МВД России в профилактической деятельности // Академическая мысль. 2022. № 1(18). С. 70. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-i-mesto-podrazdeleniy-doznaniya-i-sledstviya-mvd-rossii-v-profilakticheskoy-deyatelnosti>

Динскому району вынесено постановление о наложении денежного взыскания в размере 500 рублей в отношении гражданина, который систематически отказывался являться в территориальный орган МВД России на районном уровне края для производства следственных действий с его участием, препятствовав своими действиями осуществлению предварительного следствия в разумный срок. Анализируя данный случай, стоит обратить внимание, что, во-первых, наложение денежного взыскание в размере 500 рублей нельзя назвать эффективной мерой, побуждающий человек впредь не совершать аналогичные проступки и служащая неубедительным примером в вопросах общей превенции, во-вторых, такая мера воздействия на участника уголовного процесса и профилактика неисполнения законных требований следователя крайне редко используются в практической деятельности и, скорее, являются исключением из правил.

Анализ профилактической работы следователей и практики реализации статьи 17.7 КоАП РФ показывает, что она носит формальный характер и не всегда является эффективным инструментом в вопросах привлечения ответственности участников уголовного судопроизводства к ответственности, несмотря на созданные законодателем инструменты принуждения лиц, отказывающихся добросовестно содействовать с сотрудниками правоохранительных органов. В этой связи целесообразным представляется в ходе расследования элиминировать неформальный элемент взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации со сторонними общественными организациями, должностными, юридическими лицами и гражданами, который позволит выстроить конструктивные отношения между этими субъектами в рамках правового поля и снизит практику нарушения исполнения законных требований сотрудников следственных органов МВД России.

Шарлова Марина Николаевна,
преподаватель кафедры
административного права
и административной деятельности,
Ставропольского филиала
Краснодарского университета МВД России

ПРИМЕНЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ К НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМ ПРАВОНАРУШИТЕЛЯМ И ИХ РОДИТЕЛЯМ

Профилактика правонарушений, совершаемых несовершеннолетними гражданами, а также профилактика безнадзорности указанных лиц, является в настоящее время актуальной задачей, требующей совместных усилий различных органов, ведомств и министерств. Органы внутренних дел также входят в число органов государственной власти, для которых проблемы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются важнейшим направлением деятельности.

Проведение эффективной профилактической работы органов внутренних дел с несовершеннолетними осложняется тем, что почти в 80% случаев подростки после отбытия наказания возвращаются в прежнюю рецидивоопасную среду.

В первую необходимо отметить, что в настоящее время особую актуальность приобретают вопросы криминализации подростковой среды, рост безнадзорности и беспризорности в стране, увеличение количества неполных семей, изменения общепринятых стандартов поведения, что становится возможным путем массовой пропаганды в средствах массовой информации различного рода антиморальных установок, употребления наркотических средств и психотропных веществ, алкоголя. Статистика преступлений, совершаемых несовершеннолетними гражданами, свидетельствует о том, что количество преступлений остается на достаточно высоком уровне.

Так, с января по декабрь 2021 года в России было выявлено 29,1 тысячи несовершеннолетних граждан, совершивших преступления¹. В свою очередь, в 2019 году было выявлено 37 953 несовершеннолетних лиц, совершивших преступления, на территории Российской Федерации, а в 2020 году статистика сообщает о 33 575 зарегистрированных

¹ Состояние преступности в России за январь-август 2021 года / Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://translated.turbopages.org/proxy_u/en-ru.ru.4b0ec633-6336ba2c-e4839666

преступлениях данной категорией граждан¹. Необходимо учитывать, не все совершенные правонарушения несовершеннолетними становятся известны сотрудникам полиции или должностным лицам, фактически их больше, а статистика указывает на те преступления среди несовершеннолетних, которые были выявлены.

В настоящее время преобладает точка зрения о том, что система профилактики правонарушений сотрудниками полиции среди несовершеннолетних лиц является недостаточно эффективной.

20 ноября 1989 года была принята Конвенция о правах ребенка, которая в Российском государстве была ратифицирована в 1990 году². Конвенция о правах ребенка рассматривает ребенка как самостоятельную личность, которая законодательством наделена определенной совокупностью прав. При этом с позиции указанного международного документа, личность ребенка в определенной степени обладает способностями к самостоятельному осуществлению своих прав и их защите.

В связи с тем, что в указанный исторический период такому важному международному документу была придана юридическая сила на территории Российской Федерации, законодательство в сфере защиты прав несовершеннолетних граждан с 1990 года в нашей стране стало меняться. При этом следует отметить, что изменения эти были, по большей части, положительного характера, поскольку нормативная правовая база, сформировавшаяся в России к этому году, стала совершенствоваться с учетом международных норм, позволяющих определить не только семейно-правовой статус несовершеннолетних, но и их административно-правовой статус³.

Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ)⁴, принимая во внимание основы, заложенные в Конвенции о правах ребенка и учитывая международные стандарты, в своих положениях последовательно закрепил правовые обязательства по обеспечению охраны и защиты прав и интересов несовершеннолетних граждан в Российской Федерации.

¹ Состояние преступности в России за 2020 год / Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://xn--b1aew.xn--plai/reports/item/22678184>

² Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.

³ Черемухина Ю.А. Несовершеннолетний гражданин как субъект административного права // Современное право. 2015. № 2. С. 66.

⁴ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собр. Законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.

Как полагает В.В. Кирюхин, выделение такого понятия, как «несовершеннолетний» в нормах публичного права характеризуется определенной двойственностью. Так, с одной стороны, присущая лицам, не достигшим возраста совершеннолетия, психическая и социальная незрелость требует к ним более мягкого отношения (в том числе, и при назначении административных и уголовных наказаний), что является следствием установленного принципа справедливости, являющегося базовым, фундаментальным принципом судопроизводства в России. С другой стороны, исправительное воздействие обретает черты воспитательного, превентивного характера¹.

Возраст наступления административной ответственности в настоящее время в Российской Федерации устанавливается с 16 лет.

Юридическая наука российского государства традиционно рассматривала профилактику правонарушений в качестве одного из направлений научных исследований. Вместе с тем, практика деятельности органов правоохранительной деятельности в системе профилактики правонарушений считается эффективным механизмом охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Понятие «профилактика» в переводе с греческого языка означает дословно «предупреждение», «предотвращение».

Что касается понимания сущности самого термина «профилактика», то стоит заметить отсутствие единого универсального определения среди ученых в настоящее время. Так, в некоторых работах (например, в работах А.Г. Братко) называют профилактику разновидностью правоохранительной деятельности². В некоторых источниках (например, в работах О.В. Кузьминой или А.С. Бланкова) профилактика раскрывается с позиции правоприменительной деятельности. Помимо названных пониманий профилактики, в юридической литературе встречаются и другие точки зрения (например, профилактика, как способ воздействия на лиц, имеющих склонности к противоправному поведению или профилактика, как деятельность субъектов, оказывающих превентивное воздействие на граждан).

В Федеральном законе от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»³ профилактика правонарушений понимается законодателем в качестве совокупности различных мер, целью которых является выявление условий

¹ Кирюхин В.В., Пестов Н.Н., Ускова А.С. Административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних: учебное пособие. М.: Академия управления МВД России, 2020. С. 15.

² Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории). М., 1991. С. 31.

³ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

и причин, способствующих совершению правонарушений и их устранению.

Законодатель подчеркивает, что такие меры включают в себя меры организационного характера, информационного (проведение лекций, распечатка брошюр), правового (отражение необходимости проведения профилактической работы в действующем законодательстве), социального (пропаганда определенных ценностей и моральных установок среди членов общества) и другие меры.

Таким образом, основными задачами профилактики следует считать изменение негативных проявлений личности человека и форм проявления на социально одобряемое поведение; недопущение со стороны личности совершения общественно опасных деяний.

ФЗ от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ определяет основные направления деятельности по профилактике преступности среди граждан, не достигших восемнадцатилетнего возраста, которые в обязательном порядке должны приниматься к сведению оперативными подразделениями.

В числе таких направлений необходимо назвать следующие:

- выявление преступлений, совершенных лицами, не достигшими восемнадцатилетнего возраста. В состав данного направления, осуществляемого оперативными подразделениями, входит также предупреждение таких противоправных деяний и их раскрытие;

- выявление лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, которые совершили какие-либо правонарушения;

- следующим направлением следует назвать проведение розыска без вести пропавших несовершеннолетних граждан, а также тех из них, кто скрылся от судебных, следственных органов либо органов дознания. В состав данного направления, осуществляемого оперативными подразделениями, входит также и розыск несовершеннолетних лиц, которые самостоятельным образом ушли из семьи или совершили побег из тех социальных учреждений, в которых они были обязаны находиться (например, в специальных учебно-воспитательных учреждениях, учреждениях уголовно-исправительной системы либо в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей). Помимо данной деятельности, оперативными подразделениями осуществляется также и розыск тех несовершеннолетних граждан, которые уклоняются от принудительных мер воспитательного воздействия либо уклоняются от отбывания уголовного наказания.

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3177.

– еще одним направлением следует назвать выявление граждан, которые тем или иным образом вовлекают несовершеннолетних лиц в противоправные действия, склоняют войти в состав преступной группы и оказывают иные подобные действия. В состав данного направления, осуществляемого оперативными подразделениями, входит также применение к таким гражданам особых воздействующих мер.

Кроме названных направлений, следует также назвать и осуществление оперативными подразделениями противодействия участию несовершеннолетних граждан в обороте наркотических средств.

Подводя итог, стоит заметить, что профилактическая деятельность полиции в отношении граждан, не достигших восемнадцатилетнего возраста, на современном этапе исторического развития включает в себя комплекс социальных, правовых и педагогических мер, среди которых особым значением обладают меры принудительно-правового характера, реализуемые сотрудниками полиции, службами и подразделениями данного органа власти в пределах возложенных полномочий.

Вакуленко Мария Валерьевна,
слушатель факультета по подготовке специалистов
для подразделений полиции
Краснодарского университета МВД России

Научный руководитель:
Бондарь Олег Олегович,
старший преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат экономических наук

АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Анализируя профессиональную деятельность участкового уполномоченного полиции необходимо указать на осуществление профилактики и производства по делам об административных правонарушениях. Исходя из уровня статистических данных, участковыми уполномоченными осуществляется производство в наибольшем количестве, например за 2021 календарный год в Астраханской области сотрудниками Управления МВД России по Астраханской области было осуществлено производство по 9297 тыс. материалам об административных правонарушениях, из них участковыми уполномоченными производство реализовано в отношении 5211 тыс. материалов. Данная тенденция обусловлена непосредственным взаимодействием с населением, проживающим на территории административного участка. Анализ статистических данных указывает на высокую степень загруженности участковых уполномоченных полиции при осуществлении своей служебной деятельности в пределах обслуживаемых административных участков.

Раскрывая содержание административно-юрисдикционной деятельности реализуемой участковым уполномоченным полиции в первую очередь необходимо определить содержание рассматриваемого понятия, а именно «административно-юрисдикционная деятельность». Так, по мнению В.В. Головки, понятие административно-юрисдикционной деятельности не нашло своего закрепления в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, иных федеральных законах и актах Министерства внутренних дел Российской Федерации¹.

¹ Головки В.В. Административно-юрисдикционная деятельность: вопросы понятия и содержания // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 1. С. 104–113.

Однако не смотря на это к настоящему времени советскими и российскими административистами были предложены собственные точки зрения к пониманию содержания анализируемого понятия. По мнению Д.Н. Бахраха, административная юрисдикция – это деятельность административных органов на основе административно-процессуальных норм, которая не является правосудием¹.

Существуют иные точки зрения по содержанию административно-юрисдикционной деятельности, которая к указанному содержанию включает подведомственность управленческих споров, реализацию праввосстановительных мер, в том числе осуществлением карательной деятельности в порядке применения административно-правовых санкций². При этом следует указать и на то обстоятельство, что осуществление административно-юрисдикционной деятельности осуществляется не только государственными органами, но и органами местного самоуправления в пределах собственных компетенций³.

В то же время можно с полной уверенностью утверждать, что производство по делам об административных правонарушениях охватывается понятием административно-юрисдикционная деятельность. В виду этого следует рассмотреть содержание административно-юрисдикционной деятельности реализуемой участковым уполномоченным полиции в процессе осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Первой стадией производства по делам об административных правонарушениях выступает стадия возбуждения дела об административном правонарушении. Согласно ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ указанную стадию в аспекте служебной деятельности участкового уполномоченного полиции по осуществлению производства по делу об административном правонарушении необходимо рассматривать по ряду оснований, которые отражены в п. 1-3 ч. 1 указанной статьи:

– непосредственное обнаружение участковым уполномоченным полиции, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

¹ Бахрах Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 10–11.

² Административно-процессуальное право России: учеб. пособие / под ред. И.В. Пановой. М.: Норма: Инфра-М, 2012. 117 с.

³ Дуброва В.А. Понятие, сущность и историческое развитие административно-юрисдикционной деятельности // Административно-правовое регулирование охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: проблемы и пути их решения. 2019. № 1. С. 72–79.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002 № 1 (ч. 1), ст. 1.

– поступившие участковому уполномоченному полиции из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

– поступившие сообщения и заявления участковому уполномоченному полиции от физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

К настоящему времени остается довольно дискуссионным вопрос в науке и одновременно абстрактной правовой регламентация формулировки о достаточности данных, которые указывают на наличие события административного правонарушения. В виду этого следует указать на необходимость обладания в практической деятельности участковым уполномоченным полиции навыком правильной квалификации административного правонарушения выражающегося в определении всех элементов состава правонарушения, что и раскрывает требование о достаточности данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Юридическая техника, реализованная в особенной части КоАП РФ отражает сложность толкования диспозиций, поскольку совершенное деяние должно соответствовать установленным квалифицирующим признакам. Ярким примером, на который следует обратить внимание, что – квалификация мелкого хулиганства предусмотренного ст. 20.1 КоАП РФ, а по ч. 2 указанной статьи следует понимать, что совершение деяния поглощает самостоятельное правонарушение, предусмотренное ст. 19.3 кодекса административных правонарушений.

Участники производства по делам об административных правонарушениях осуществляют производство по делам об административных правонарушениях и согласно ст. 24.1 КоАП РФ обеспечивают всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, выявляют причины и условия, побуждающие субъектов к совершению административных правонарушений. Характеризуя административно-юрисдикционную деятельность участкового уполномоченного полиции, следует констатировать факт, согласно которому профилактика по предупреждению совершения административных правонарушений участковым является важной составляющей обеспечивающей эффективность всей его служебной деятельности¹.

¹ Бунова О.В., Кучмезов А.Н. Особенности работы участковых уполномоченных полиции при возникновении природной или техногенной чрезвычайных ситуаций в условиях курортного региона // Алтайский юридический вестник. 2019. № 3(27). С. 41–46.

Не смотря на детальное правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях в законе, следует указать на ряд условий, которые оказывают негативное влияние на реализуемый участковым уполномоченным полиции процесс, к ним следует отнести:

- некомплект штата участковых уполномоченных полиции создает излишнюю загруженность, непосредственно влияющую на результативность и объективность;

- высокая текучесть кадров препятствует возможности обладать участковым уполномоченным полиции реальными представлениями о протекающих процессах на административном участке.

Подводя итог проанализированной административно-юрисдикционной деятельности участкового уполномоченного полиции необходимо отметить, что она представляет собой систему юридически значимых действий включающих: возбуждение дел об административных правонарушениях, в том числе осуществления административного расследования, рассмотрения дела по существу и вынесения постановлений по делам об административных правонарушениях. В виду устранения негативных факторов оказывающих непосредственное влияние на результативность и общую эффективность служебной деятельности участковых уполномоченных полиции и сотрудников органов внутренних дел в целом, считаем необходимым повышать престижность профессии путем предоставления служебного жилья и повышения денежного довольствия.

Давиденко Мария Алексеевна,
курсант 3 курса
Крымского филиала
Краснодарского университета МВД России

Научный руководитель:
Куряшкин Алексей Николаевич,
преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности
органов внутренних дел
Крымского филиала
Краснодарского университета МВД России

КЛАССИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СОДЕРЖАЩИХ ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРЕЮДИЦИИ

Институт административной преюдиции выступает дискуссионной темой, которая по сей день обсуждается различными исследователями. Главный научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России А.П. Шергин отмечал, что законодательной возможностью предупреждения правонарушений является наличие таких составов преступлений, в которые будет входить применение административной преюдиции. Он считал так потому, что в дальнейшем это должно значительно уменьшить общее количество административных правонарушений и преступлений, совершаемых на определенной территории. Поэтому, необходимо рассмотреть и детально изучить положения научных исследований и нормативно-правовых актов для того, чтобы разграничить административные правонарушения, содержащие институт административной преюдиции и привести соответствующие классификации для последующего использования.

Значение понятия административной преюдиции в уголовном праве заключается в том, что лицо будет привлекаться к уголовной ответственности только тогда, когда оно в течение конкретного периода времени после совершения определенного правонарушения совершит такое же наказуемое деяние.

Как отмечают многие ученые: «административная преюдиция могла бы оказаться эффективным средством отграничения преступлений от административных правонарушений, выполняя роль своеобразного буфера между двумя видами юридической ответственности»¹.

¹ Просочкин А.М. Административная преюдиция как новый этап борьбы с хищениями чужого имущества // Юрист-Правовед. 2016. № 3(76). С. 66.

Если рассматривать мнения других исследователей, можно привести в пример М.В. Зябликову и В.Б. Иващенко, которые утверждают, что административная преюдиция понимает под собой привлечение к ответственности лица, которое совершило одно и то же правонарушение в течение конкретного периода времени¹.

Важно выделить такую особенность составов преступлений с административной преюдицией, как соответствие двух элементов – объекта и субъективной стороны с ранее совершенным административным противоправным деянием. То есть, общественные отношения, которые входят в объект административной преюдиции будут охраняться не только административным, но и уголовным законом. При этом стоит понимать, что только умышленные деяния будут содержать административную преюдицию.

На современном этапе развития российского уголовного законодательства административная преюдиция находит свое отражение в таких статьях Уголовного кодекса РФ, как ст. 151.1, 154, 178, 180. В перечисленных статьях представляется возможность привлечь лицо к уголовной ответственности за совершение такого деяния, за которое ему было назначено административное наказание. То есть, например, повторно совершая административное правонарушение, предусмотренное ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ, лицо в дальнейшем будет привлекаться к уголовной ответственности. Если это повторное совершение деяния, предусмотренного ст. 14.9, то лицо будет повлечено к уголовной ответственности в соответствии со ст. 178 УК РФ.

Раскрывая несколько определенных составов преступлений, можно отметить, что в них будет играть роль характерный временной признак. К примеру, административная преюдиция в ст. 178 УК РФ выражается в том, что привлечь лицо к уголовной ответственности можно только тогда, когда оно совершает соответствующее административное правонарушение более 2 раз в течение 3 лет. А в ст. 151.1 УК РФ за такое же деяние можно привлечь к ответственности в течение 180 дней. Но уже к ст. 154 и 180 УК РФ данный временной признак относится не будет, т.к. в данных составах не предусмотрен тот или иной период времени. Отсюда можно вывести следующую классификацию административной преюдиции по времени:

1. Административная преюдиция в составах, требующих повторное совершение деяния в определенный период времени.

¹ Зябликова М.В., Иващенко В.Б. Применение административной преюдиции и сопряженности при несоблюдении административных ограничений, установленных в рамках административного надзора // Законность. 2017. № 2. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=6606>

2. Административная преюдиция в составах, не закрепляющих тот или иной период, в течение которого лицо должно повторно совершить противоправное деяние. Достаточно лишь факта неоднократности.

Поднимая вопрос о рассмотрении административной преюдиции, предусмотренной ст. 264.1 УК РФ, для применения которой необходимо повторное совершения деяния, предусмотренного ст. 12.8 КоАП РФ, можно столкнуться с проблемой в правоприменительной практике. Пунктом 12.1 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 09.12.2008 № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» говорится о том, что уголовное дело будет возвращено прокурору в соответствии со ст. 237 УПК РФ, если будет определено, что лицо привлекалось к административной ответственности за совершение того же правонарушения. Представляется, что положения этого пункта требуют корректировки, поскольку возвращение дела прокурору и последующее его направление на стадию предварительного расследования лишь для принятия мер к отмене решения об административном наказании, влечет существенное затягивание срока уголовного судопроизводства и может привести к избежанию уголовного наказания.

Если рассматривать ст. 154 и ст. 180 УК РФ, то административная преюдиция здесь будет содержать характерный признак неоднократности. Отсюда следует классификация исходя из признака неоднократности.

Можно также предложить классификацию исходя из количества совершаемых административных правонарушений:

1. Составы преступлений, предусматривающие совершение двух правонарушений (ст. 284.1, ст. 314.1 УК РФ);

2. Составы преступлений, предусматривающие привлечение лица к административной ответственности более двух раз (ст. 212.1 УК РФ)

Если выделять общую, глобально охватывающую институт административной преюдиции классификацию, то ее следует выводить исходя из положения в уголовном законодательстве и наличия признака неоднократности либо совершения деяния лицом, ранее подвергнутым административному наказанию:

1. Административная преюдиция в нормах, закрепленных главой 16 УК РФ (ст. 116.1).

2. Административная преюдиция в нормах, закрепленных главой 20 УК РФ (ст. 151.1, 154).

3. Административная преюдиция в нормах, закрепленных главой 21 УК РФ (ст. 158.1).

4. Административная преюдиция в нормах, закрепленных главой 22 УК РФ (ст. 178, 180).

5. Административная преюдиция в нормах, закрепленных главой 24 УК РФ (ст. 212.1, 215.4).

6. Административная преюдиция в нормах, закрепленных главой 29 УК РФ (ст. 284.1).

7. Административная преюдиция в нормах, закрепленных главой 31 УК РФ (ст. 314.1).

Таким образом, применение административной преюдиции имеет важное значение на современном этапе человеческого развития. Детально рассмотрев понятие данного института, а также его отдельные нормы, составы правонарушений, были предложены несколько классификаций административных правонарушений, содержащих институт административной преюдиции, благодаря которым их будет проще применять и разграничивать в дальнейших исследованиях.

КРАЙНЯЯ НЕОБХОДИМОСТЬ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АСПЕКТ

Ретроспективный анализ всегда подразумевает установление истоков, причин происхождения того или иного явления, рассмотрение этапов его развития и установление закономерностей развития исследуемого объекта. В связи с этим рассмотрение крайней необходимости в административном праве невозможно без учета развития аналогичного института в уголовном праве (одной из самых древних отраслей права), так как самозащита заложена в инстинктах человека еще с самого его появления.

Крайняя необходимость как проявление самозащиты существовало и развивалось с человеком, а затем обществом и государством. Крайняя необходимость получила правовое формирование на основе обычного права. Первое письменное упоминание о крайней необходимости содержится в древнеримском праве, из положений которого в последствии был сформирован институт крайней необходимости¹.

Крайняя необходимость предположительно впервые в российском законодательстве появляется в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года во втором разделе «О причинах по коим содеянное не должно быть вменяемо в вину». В данном нормативно-правовом документе впервые принята попытка систематизировать обстоятельства, исключающие преступность деяния. Законодатель к причинам, по которым содеянное не должно быть вменяемо в вину относил:

- совершенная невиновность того деяния, коего случайным и непредвиденным последствием было сделанное зло (предполагается, что в современном уголовном праве данное обстоятельство признается казусом);
- малолетство в таком возрасте, когда подсудимый не мог еще иметь понятия о свойствах деяния;
- безумие, сумасшествие и припадки болезни, приводящие в умоисступление и совершенное беспамятство;
- ошибка случайная или вследствие обмана;

¹ Никитенко М.Г., Никитенко Е.Е. Историко-правовой анализ развития крайней необходимости как обстоятельства, исключающего преступность деяния // Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права. 2021. № 1(105). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriko-pravovoy-analiz-razvitiya-krayney-neobhodimosti-kak-obstoyatelstva-isklyuchayuschego-prestupnost-deyaniya> (дата обращения: 25.10.2022).

– принуждение от превосходящей непреодолимой силы¹ (вероятно, данное обстоятельство содержало в себе признаки крайней необходимости и физического принуждения).

В 1956 году Верховным Судом СССР был осуществлен анализ судебной практики и даны расширенные и подробные разъяснения². В Основах уголовного законодательства Союза ССР 1958 года впервые было дано легальное название двум обстоятельствам, исключающим преступность деяния³. Нормы стали иметь название «Необходимая оборона» и «Крайняя необходимость», но обособленности институт обстоятельств, исключающих преступность деяния, не получил.

Крайняя необходимость как институт самозащиты также необходим и в административно-правовом регулировании, которое предоставит законное право защищать свои права и свободы, права и свободы третьих лиц в экстренных ситуациях, в которых требуется вынужденное причинение вреда.

История развития крайней необходимости в административном праве, начинается с принятия Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в 1984 году⁴. Во второй главе «Административное правонарушение и административная ответственность» среди обстоятельств, исключающих административную ответственность, закреплялись крайняя необходимость и необходимая оборона.

Статья 18 «Крайняя необходимость» Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 года. Не подлежит административной ответственности лицо, хотя и совершившее действие, предусмотренное настоящим Кодексом или другими нормативными актами, устанавливающими административную ответственность за административные правонарушения, но действовавшее в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, угрожающей государственному или общественному порядку, социалистической собственности, правам и свободам граждан, установленному порядку управления, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена другими средствами и если причиненный вред является менее

¹ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Санкт-Петербург. Типография Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества. Канцелярия. 1845. URL: https://viewer.rusneb.ru/00199_0009_00289696?page=2&rotate=0&theme

² О недостатках судебной практики по делам, связанным с применением законодательства о необходимой обороне: постановление Пленума Верховного Суда СССР от 23.10.1956 № 8 // Сборник действующих приказов и инструкций Генерального прокурора СССР, 1958.

³ Об утверждении Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 25.12.1958 // Ведомости ВС СССР, 1958, № 1, ст. 6.

⁴ "Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) // Ведомости Верховного Совета РСФСР от 5 июля 1984 г., № 27, ст. 909 / URL: http://www.garant.ru/document/cons_doc_LAW_2318

значительным, чем предотвращенный вред. Данная норма дает более подробную регламентацию крайней необходимости, обозначает условия для возникновения состояния крайней необходимости, объекты защиты и пределы правомерного причинения вреда.

В Уголовном кодексе РСФСР 1960 года статьей 14 крайняя необходимость трактуется как состояние или обстоятельство, при котором деяние перестает быть преступным, то есть утрачивает свойства преступности¹. В административном законодательстве 1984 года крайняя необходимость трактуется тоже как состояние, обстоятельство, но при этом формулировка законодателя определяет это обстоятельство как исключаящее административную ответственность. Крайняя необходимость на законодательном уровне имела основные определяющие ее признаки: соотношение причиненного и предотвращенного вреда, невозможность предотвратить опасность иными способами, не причиняющими вред.

В 1991 году в Основах уголовного законодательства Союза ССР и республик институт обстоятельств, исключаящих преступность деяния, впервые стал самостоятельным и выделен в отдельный третий раздел².

На современном этапе развития административного права крайняя необходимость законодательно закреплена в статье 2.7 КоАП РФ: «Не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, то для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред»³. В данной норме также содержатся условия возникновения крайней необходимости, пределы правомерного причинения вреда, но меняется формулировка объектов защиты.

Уровень законодательства развивается по мере исторического развития общества и государства. К социальным условиям законодательного и теоретического развития института обстоятельств, исключаящих деликтность (преступность) деяния, относится гуманистическая направленность политики государства, развитость

¹ Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 30.07.1996) // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, № 40, ст. 591 / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2950

² Основы уголовного законодательства Союза ССР и республик // Ведомости СНД СССР и ВС СССР, 1991, № 30, ст. 862. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=5360#>

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Парламентская газета от 5 января 2002 г. № 2-5.

гражданского общества. Для законодательного развития данного института необходима законодательная база, касающаяся признания права на защиту, легального определения понятия всех видов деликтов (преступление, административное правонарушение и т. д.), и развитость на законодательном и теоретическом уровнях общей части уголовного и административного права.

Исторический анализ института крайней необходимости позволяет выделить ряд необходимых условий для его эффективной реализации в правоохранительной деятельности.

1. Право на защиту своих прав и свобод, а также прав и свобод третьих лиц должно быть закреплено в основном законе государства – конституции, как это сделано в части второй статьи 45 Конституции РФ: «Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом».

2. Закрепление на законодательном уровне понятия «крайняя необходимость», которое будет способствовать более эффективной реализации правовой нормы о крайней необходимости.

3. Представляется, что систематизация обстоятельств, исключающих административную ответственность, и обстоятельств, освобождающих от административной ответственности, их разграничение, определение особенностей позволит лучше определить сущность и правовую природу крайней необходимости как обстоятельства, исключающего административную деликтность деяния.

4. Полнота регламентации о порядке применения нормы о крайней необходимости, наиболее четкое определение условий и пределов правомерного причинения вреда в состоянии крайней необходимости благоприятно скажется на правоприменительной практике.

Догонов Дмитрий Владимирович,
слушатель 5 курса
института по подготовке сотрудников
для органов предварительного расследования
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Научный руководитель:
Кивич Юрий Васильевич,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ДЕЛИКТНЫХ КВИРИНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Как известно, именно юридический факт (какое-либо жизненное обстоятельство) является основой возникновения, изменения, приостановления и прекращения квиринальных отношений. Из данного контекста можно вывести понятие квиринальных отношений, которые представляют собой определенную ситуацию, и которая порождает оспаривание действий либо бездействий органов исполнительной власти, организаций и учреждений, и их систем, а также муниципальных органов, которые наделены распорядительными полномочиями. Безусловно, в работе делается акцент на органы исполнительной власти – органы внутренних дел¹.

Итак, рассмотрим действия либо бездействия сотрудников органов дел, которые, как показывает практика, подлежат обжалованию со стороны граждан:

– бездействие сотрудников органов внутренних дел, в том случае, когда его активная деятельность, а также своевременное вмешательство являются необходимыми. Как правило цель таких активных действий должна быть – восстановление порядка, который был нарушен, в том числе восстановление нарушенных прав, либо же приостановление их нарушения.

– незаконные действия сотрудников органов внутренних дел, которые выходят за рамки служебных полномочий и тем самым нарушают действующее законодательство и права и интересы граждан.

¹ Агапов А.Б. Административная юрисдикция: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры. М.: Юрайт, 2019. 163 с. (Сер.: Бакалавр. Специалист. Магистр).

Первая группа причин жалобы на бездействие сотрудников органов внутренних дел:

- участковый уполномоченный не принимает во внимание жалобы, которые поступают от граждан, а также не проводит проверки закрепленного за ним административного участка, которые должны быть регулярными;

- следователь не проводить процессуальные действия, как на этапе до возбуждения уголовного дела, так и после;

- оперуполномоченный отказывается участвовать в оперативно-розыскных мероприятиях, проводить их;

- дежурный сотрудник полиции отказывается принимать заявление или сообщение, как в устной, так и в письменной форме, о преступлении и правонарушении, не объясняя причины отказа;

- сотрудники полиции, осуществляющие патрулирование (дежурное) не выезжают на место совершения преступления, правонарушения и не контролируют местность, которая им вверена, не оказывают первую помощь.

Вторая группа причин жалобы:

- незаконное применение физической силы, огнестрельного оружия и специальных средств, например, при задержании лица. Хотя автор Ботвина В.В. указывает на то, что, когда граждане подают жалобу на сотрудника органов внутренних дел по вопросу незаконного применения физической силы, суд, в большинстве случаев встает на сторону сотрудника, а когда жалоба поступает на незаконное применение огнестрельного оружия и специальных средств, иначе¹.

Здесь стоит сделать акцент на работу судов, в частности на приносимые ими решения на жалобы граждан, в отношении применения огнестрельного оружия и специальных средств сотрудниками органов внутренних дел.

По мнению Е.В. Батыщевой² большинство фактов применения сотрудниками органов внутренних дел огнестрельного оружия и специальных средств свидетельствуют о легитимности такого применения,

¹ Ботвина В.В. Активные действия и применение специальных средств сотрудниками полиции: проблемы квалификации и последствия // ЖУРНАЛ E-Scio. 2020. С. 69.

² Батыщева Е.В. Актуальные проблемы правомерного применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия // Сб. ст. студентов, аспирантов и профессорско-преподавательского состава. По результатам Международной научной конференции «Свобода и право». 23 июля 2016 г. / П.И. Никитин. О.В. Шамова. Т.С. Хоботкова и др. Кемерово 2016. С. 8–10.

так как применение вышеуказанных регалий возможно только в соответствии и на основании закона¹.

В связи с этим, судам необходимо тщательней подходить к рассмотрению таких жалоб, так как сотрудник органов внутренних дел выполняет свои служебные обязанности в сложной и опасной оперативной обстановки, которая характеризуется повышенной степенью преступной опасности.

- нелегальное возбуждение уголовного дела, когда на это не было объективных причин²;

- незаконная (необоснованная) проверка документов. Зачастую этот аспект рассматривается не только сотрудниками полиции, которые осуществляют, например, пеший патруль, но и сотрудникам ГИБДД, при осуществлении проверки документов на транспортное средство, где в дальнейшем граждане подают жалобу, называя данное действие незаконным. Ярким примером является Омского областного суда от 3 ноября 2015 года по делу 77-250/2015. Водитель транспортного средства подал жалобу на сотрудника полиции по причине неправомерного требования, а также агрессивного поведения, в итоге суд не посчитал эту жалобу обоснованной.

- незаконная выдача водительских удостоверений сотрудниками ГИБДД. В последнее время данное противоправное действие носит массовый характер. В 2019 году сразу три сотрудника ГИБДД обвинялись в незаконные выдачи водительских удостоверений за вознаграждение;

- нецензурные или оскорбительные выражения, которые сотрудник полиции использует по обращению к гражданам. Кодекс этики, а также Федеральный закон о полиции предусматривают, что сотрудник органов внутренних дел, независимо от того, находится на служебном месте или нет, в служебное время или нет, не должен использовать выражения, которые могли бы сказаться в дальнейшем на авторитете полиции³;

- если сотрудник органов внутренних дел требует денежных средств (иные материальные ценности).

Таким образом, существует большое количество ситуаций, когда сотрудниками органов внутренних дел могут быть нарушены права и законные интересы граждан. Единственным способом, осуществляющимся на законных основаниях, и в силу эффективности действенным в борьбе с данным видом нарушения – подача жалобы. Подача и этапы движения

¹ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021). СПС ГАРАНТ: комп. справ. правовая система. URL: <https://www.garant.ru>

² URL: <http://www.yalta-24.ru/vsya-yalta/proisshestviya/24260-v-yalte-pyanaya-kompaniya-napala-na-politsejskij-patrul-iz-za-rezhima-samoizolyatsii>

³ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 30.04.2021).

такой жалобы будут регламентироваться Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» № 59-ФЗ¹.

Срок, в течение которого лицо, чьи права и законные интересы были нарушены может подать жалобу в отношении сотрудника полиции, законодательно не установлен. При этом, заявитель должен соблюдать принцип разумности. Исходя из этого, целесообразней было бы установить конкретный временной промежуток, в течении которого подача жалобы на действия либо бездействия сотрудника органов внутренних дел была бы актуальна. Безусловно, не стоит забывать, что такие жалобы подаются в специальные органы (общественные организации).

Таким образом, несмотря на то, что строгих рамок в данном вопросе нет, жалобу необходимо подавать, когда она еще значима, то есть, как можно быстрее.

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // СПС ГАРАНТ. С. 10.

Семенова Анастасия Алексеевна,
адъюнкт факультета подготовки
научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России
имени В. Я. Кикотя

К ПРОБЛЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ОПАСНЫМ УВЛЕЧЕНИЯМ ПОДРОСТКОВ И МОЛОДЕЖИ

Девиантное поведение – это действия, поступки человека, которые нарушают нормы и правила, принятые в обществе. Часто такие отклонения в поведении встречаются в молодежной среде. Они могут выражаться в различных формах: во внешности, в поведении, в манерах, в увлечениях и др. Как правило, наиболее опасной формой проявления девиантного поведения является его увлечение экстремальными видами хобби. Данная проблема касается как отдельных субъектов профилактики и противодействия опасных увлечений подростков и молодежи, так и всего государства, что подтверждается актуальностью исследования.

По мнению психологов, подростки и молодежь являются наиболее уязвимой категорией населения, так как они более подвержены вовлечению в различные виды девиантного поведения. Это объясняется тем, что детям нарушать законы еще рано, а взрослые, в большинстве своем, наладили семейную жизнь, обзавелись детьми и строят свое карьерное будущее. Психиатр-криминалист Михаил Виноградов отмечает: «Подростки учатся в основном на американских фильмах, где крутым считается тот, кто рискует жизнью. В таком возрасте не хватает положительных эмоций, необходим адреналин. Экстремалы получают удовольствие при превышении порога, им нужно возбуждение, и ради кайфа они готовы рискнуть своей жизнью».

К наиболее популярным опасным увлечениям подростков и молодежи можно отнести:

1. «руффинг»;
2. «трейнсерфинг» или «зацепинг»;
3. «диггерство»;
4. «паркур»;
5. «собачий кайф»;
6. «акрострит» и др.

В настоящее время обязанности сотрудников ОВД базируются на определенной нормативной правовой базе. Представляется, что в структуру нормативно-правовой базы, определяющей обязанности сотрудников ОВД необходимо отнести:

- Международные акты РФ;
- Конституцию РФ;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- указы Президента РФ;
- постановления Правительства РФ;
- ведомственные акты МВД России¹.

Соответственно, в каждом из перечисленных источников выражаются различные вопросы, связанные с обязанностями сотрудников ОВД. В совокупности они образуют единую стройную систему и направлены на приведение в действие важнейших конституционных принципов.

В.А. Ильченко указывает: «основополагающие начала, которые выражаются в системе официальных требований к полиции, ее сотрудникам использовать предусмотренные законом различные организационно-правовые формы и механизмы, направленные на широкое взаимодействие с населением, обеспечивать обоснованность и понятность совершаемых действий для граждан, учитывать постоянный мониторинг общественного мнения в качестве основного критерия официальной деятельности полиции»².

Полиция, как субъект, наделенный административно-юрисдикционными полномочиями, выполняет следующие функции:

- профилактика;
- предупреждение;
- пресечение противоправных действий и привлечение к мерам административной ответственности.

В связи с ограниченностью данного исследования, необходимо остановиться на отдельных направлениях деятельности. Полиция осуществляет различные административные производства и процедуры.

По своей сути, административное производство – совокупность административных процедур, применимых в рамках конкретного административного дела. Итак, полномочия ОВД в части рассмотрения административных правонарушений и привлечения к ответственности закреплены в ст. 23.3 КоАП РФ³. По мнению А.Г. Николаева: «К мерам

¹ Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668 (ред. от 25.08.2021) // Собрание законодательства РФ. 30.05.2011. № 22. Ст. 3154.

² Ильченко В.А. Административно-правовое исследование вопросов обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2018. С. 10.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

административной ответственности относятся административные наказания, назначаемые уполномоченными на то органами и должностными лицами, за совершение административных правонарушений физическими или юридическими лицами. К компетенции органов внутренних дел отнесено назначение таких видов административных наказаний, как предупреждение и административный штраф»¹.

Действительно, административная деятельность полиции по противодействию опасным увлечениям весьма разнообразно, обширна, включает в себя разнообразные методы и формы, а также вовлекает все подразделения полиции. Однако, существуют профильные подразделения по работе с несовершеннолетними, есть и иные (более общие) направления работы, осуществляемые оперативными уполномоченными, участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками ГИБДД и др.

В заключение можно сказать, что подростки и молодежь идут на все возможные риски и авантюры, связанные с опасностью для их жизни и здоровья. Желających получить адреналин с каждым разом увеличивается, и новые виды опасных увлечений распространяются и развиваются всеми возможными способами. Поэтому, во-первых, возникает резкая необходимость в увеличении административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц ОВД с последующей возможностью применения мер административного наказания. При этом следует принимать во внимание, что необходимо совершенствование направлений деятельности сотрудников ОВД, в части особенностей правового регулирования, затрагивающих деятельность профилактического и предупредительного характера опасных увлечений подростков и молодежи.

¹ Николаев А.Г. Меры административной ответственности, реализуемые должностными лицами органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации // Тенденции развития науки и образования. 2017. № 28-3. С. 37.

Научное издание

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Материалы
Международной научно-практической конференции

(6 октября 2022 г.)

В авторской редакции
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1930-7



Подписано в печать 26.01.2023.

Авт. л. 11,0. Заказ 99.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.